

Координация действий в чрезвычайной обстановке — задача гуманитарных организаций или политиков и генералов?¹

Петер Фукс

Проблема координации гуманитарной деятельности в чрезвычайных обстоятельствах, возникающих в результате конфликтов, не нова. Она обсуждалась на многочисленных семинарах, на встречах за круглым столом, нашла отражение в ряде публикаций и заявлений. Большинство участников обсуждений приходило к логичному выводу о том, что необходимо улучшить координацию работы гуманитарных организаций, что деньги нужно расходовать как можно эффективнее и что следует создать новые координирующие органы, чтобы не допустить напрасной траты усилий.

Без всякого сомнения, все это заслуживает внимания и необходимо прилагать больше усилий в этом направлении. Окончание «холодной войны» пробудило надежды на более мирную жизнь, и действительно, в новой международной обстановке отношения между правительствами в ряде регионов стали менее напряженными, но конфликты вспыхнули в других частях мира и вновь разгорелись там, где существовала напряженность во времена «холодной войны». Сегодня растет число жертв разного рода ожесточенных столкновений, которые несут явную угрозу международному миру и стабильности. Эти явления, а также увеличение числа неправительственных организаций и все возрастающая способность к действию крупных международных организаций говорят о том, что необходимы более тесное сотрудничество и более четкая координация.

Создание механизмов сотрудничества, таких, как Межведомственная постоянная комиссия и ее рабочие группы, в заседаниях которых МККК принимает активное участие, Управление по гуманитарным вопросам при ООН и ЭКО в рамках ЕС, открывает новые возможности для обсуждения вопросов координации.

Кроме того, все более осознается необходимость координирования деятельности гуманитарных организаций как на местах, так и на уровне штаб-квартир. МККК регулярно совещается не только с оперативными органами ООН, такими, как УВКБ, но также и с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца и их Федерацией, и с основными неправительственными организациями. Идет постоянный обмен информацией, широко обсуждаются планы действий. Отдельные части программ передаются для выполнения другим компетентным организациям. Члены гуманитарных организаций работают на местах рука об руку.

¹ Статья составлена на основе выступления в Королевском институте международных отношений, Чэтэм-хаус, Лондон, 15 ноября 1994 года.

Обычно МККК первым оказывается на месте в силу своего постоянного присутствия в регионах, где преобладает напряженность. Если возникает конфликт, МККК немедленно расширяет свое присутствие, более интенсивно проводит сбор информации, оценивает вызванные чрезвычайными обстоятельствами потребности в гуманитарной области и развивает деятельность по защите гражданского населения, пленных и раненых и оказанию им помощи. МККК предоставляет полученную информацию правительствам и различным гуманитарным организациям, которые могут начать деятельность, в первую очередь организациям Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и ООН.

Такое конструктивное сотрудничество, конечно, стоит продолжать и развивать. Благодаря распределению задач в соответствии с мандатами различных организаций оно позволяет избежать такого положения, когда в одном месте работают две организации, а в другом — ни одной. Но несмотря на все эти усилия, ряд проблем остается нерешенным.

К сожалению, слишком часто после конструктивных дискуссий, приводящих к распределению неотложных задач, на местах в течение длительного времени работает только МККК вместе с некоторыми неправительственными организациями, чье мужество я хотел бы отметить, или, что еще хуже, он остается в полном одиночестве, когда ООН и неправительственные организации решают отказать от участия в акциях.

Еще одна проблема — давление, оказываемое на неправительственные организации для того, чтобы они служили политическими орудиями тех, кто их финансирует, сосредоточивали свои усилия на видах деятельности, которые привлекают внимание национальных средств массовой информации и широко освещаются ими, обеспечивают наглядность результатов, способствуя тем самым сбору денежных средств, и оставляли на долю других выполнение менее впечатляющих задач и менее заметную работу, например, срочные восстановительные работы или преодоление последствий войны, которые начинают сказываться не сразу.

Хотя в современном международном сообществе гуманитарным проблемам уделяется больше внимания и это обнадеживает, тенденция к политизации гуманитарной деятельности не способствует росту уважения к международному гуманитарному праву. Поэтому очень важно более четко разграничивать задачи и ответственность гуманитарных организаций, работающих ради облегчения страданий, и политических органов, в обязанность которых входит рассмотрение причин конфликтов и восстановление условий для мира и стабильности, в том числе и военными средствами.

Наконец, кроме координирования чисто оперативной деятельности гуманитарным учреждениям, у которых есть все возможности увидеть последствия военных действий, следует объединять свои силы, чтобы способствовать как можно более строгому соблюдению международного гуманитарного права. «Кодекс поведения», который разработали МККК и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и приняли ряд основных неправительственных организаций, является важным шагом в этом направлении.

Благодаря всем этим усилиям по улучшению координации были достигнуты значительные успехи в области координации оперативной деятельности различных гуманитарных учреждений. Существующих механизмов, пожалуй, достаточно для решения оставшихся проблем.

Что больше беспокоит меня в настоящий момент, так это беспорядочное употребление слова «гуманитарный», создающее новые проблемы в вопросах координации работы. В наши дни международные отклики на конфликт часто получают название «гуманитарных». «Гуманитарным» могут называть чисто военное вмешательство; в районе конфликта размещаются военные формирования, не участвующие в деятельности по поддержанию мира, для выполнения чисто «гуманитарной» работы; «гуманитарная группа» должна наблюдать за соблюдением эмбарго на границе. Я считаю, что такое беспорядочное употребление слова «гуманитарный» свидетельствует о все возрастающей неопределенности в том, что касается различных функций и распределения ответственности внутри международного сообщества, и это приводит меня к очень важному вопросу: остается ли насущная проблема координации действий в чрезвычайной обстановке все еще проблемой гуманитарных организаций или это скорее проблема политиков и генералов?

Несомненно, что обстановка, в которой происходят конфликты, стала гораздо сложнее. Новые конфликты имеют мало общего с классическими международными или гражданскими войнами периода «холодной войны», когда можно было точно указать число сторон, участвующих в конфликте, и на каждой стороне существовал определенный порядок подчинения как в политическом, так и в военном отношении. Наблюдаемые сейчас новые явления — разрушение всех социальных структур, полное отсутствие какой-либо власти, за исключением власти оружия, отрицание основных ценностей и все возрастающие хаос и анархия — делают конфликты более сложными, увеличивают страдания гражданского населения, а те, кто занимается гуманитарной деятельностью, и международное сообщество подчас оказываются бессильными помочь. Вместо того чтобы иметь дело с обычными прежде двумя сторонами, участвующими в конфликте, за каждой из которых стояла одна из держав, определяющих стратегию «холодной войны», сейчас МККК зачастую должен вести переговоры с группировками, кланами, бандитами, военизированными формированиями и «солдатами выходного дня». Международные механизмы регулирования еще не приспособлены для таких новых ситуаций.

Исчезновение прямого и косвенного влияния, оказываемого сверхдержавами во времена «холодной войны», когда существовало разделение на два лагеря, часто оставляет гуманитарные организации, а также политиков и генералов без четких ориентиров. Представляется, что правительствам трудно, а иногда и невозможно достичь реалистического соглашения по политическим и военным вопросам. Даже при том, что резолюции ООН больше не блокируются механизмами наложения вето, как это часто бывало во времена «холодной войны», они зачастую оказываются нереалистичными и отражают скорее словесное согласие, а не подлинную готовность вмешаться действительно эффективным образом.

В таких условиях все возрастающей неопределенности, которая сама является результатом отсутствия согласия по вопросам политического и военного реагирования, гуманитарная деятельность обеспечивает сферу приложения сил, придает смысл деятельности. Это помогает уменьшить давление, оказываемое на правительства не только средствами массовой информации, как в своей стране, так и за рубежом, но и общественным мнением, которое все больше стремится навязать свой порядок существующих политических приоритетов и обуславливает политическую необходимость предпринять какие-либо шаги немедленно. Так как никто не отрицает необходимости гуманитарной помощи, в отличие от политического или военного вмешательства, гуманитарная деятельность может использоваться в качестве *«ut aliquid fieri videatur»* — для того, чтобы создавалось впечатление, что что-то делается.

Но гуманитарная деятельность должна осуществляться параллельно с политической или военной деятельностью, а не заменять их. Если гуманитарную деятельность используют в качестве альтернативного политического орудия, если она служит прикрытием для решения внешнеполитических вопросов или в качестве средства уменьшения внутреннего политического давления в собственной стране, такая гуманитарная деятельность теряет свою «невинность», она не является больше нейтральной и свободной от скрытых политических мотивов. В конечном счете она перестает быть гуманитарной и даже становится мишенью для вооруженных нападений.

Как уже было сказано, армейские формирования занимаются гуманитарной деятельностью, но отказываются от операций по поддержанию мира. Правительства расширяют свою непосредственную гуманитарную деятельность, которая осуществляется под национальным флагом оперативными правительственными организациями. Гуманитарные же организации принимают участие в так называемом «комплексном подходе».

Это создает новые проблемы во время оказания экстренной помощи в чрезвычайной обстановке, так как затрудняет координацию действий и идентификацию организаций.

Давайте посмотрим, что представляет собой комплексный подход, который является главным принципом «Повестки дня для мира», этого документа, призывающего к активным действиям, который актуален и для наших дней и автором которого является Генеральный секретарь ООН, господин Бутрос Гали. «Повестка дня» предлагает комплексный подход, включающий политическую, военную и гуманитарную деятельность, который, по всей видимости, оправдан в сложных критических ситуациях, характерных для современных конфликтов. Объединение различных возможностей, конечно, может повысить эффективность воздействия международного сообщества без значительного увеличения вкладываемых средств.

Такой подход, без всякого сомнения, является правильным для ситуаций, когда нужно предотвратить конфликт. Превентивная дипломатия, экономическая поддержка, деятельность, направленная на развитие, гуманитарная помощь и размещение военных наблюдателей, конечно же, могут привести к стабилизации

конкретной ситуации. На такие превентивные меры необходимо выделить больше средств, но в любом случае они обходятся дешевле, если учесть все затраты, которые необходимы, чтобы сдерживать уже начавшийся конфликт, не говоря уже о работах по восстановлению и реабилитации.

Такое же комплексное воздействие можно оказывать в постконфликтный период, когда требуется консолидация сил с целью поддержания мира, проведения восстановительных работ и, если необходимо, оказания гуманитарной помощи наиболее нуждающимся.

Но я считаю, что план действий, изложенный в «Повестке дня для мира», не может быть успешно применен в острой фазе конфликта. В это время гуманитарная деятельность направлена на ликвидацию острых симптомов, вызванных кризисом, и не может быть направлена на решение политических и военных проблем. Очевидна необходимость независимого, нейтрального и беспристрастного подхода без скрытых политических мотивов, чтобы иметь возможность получать доступ ко всем жертвам конфликта и делать это с согласия всех сторон. В подобной ситуации зачастую только действительно независимые, нейтральные и беспристрастные организации, такие, как МККК, могут добраться до нуждающихся в помощи. Государства полностью сознавали это, когда участвовали в составлении Женевских конвенций и подписывали их. В соответствии с конвенциями гуманитарная помощь должна носить нейтральный и беспристрастный характер.

«Нейтральные и беспристрастные» — со временем большинство гуманитарных учреждений стали использовать эти слова для определения своей сущности. Но главный вопрос заключается не в том, действительно ли они нейтральные и беспристрастные или только провозглашают себя таковыми. Что действительно важно, так это то, как организация *воспринимается* различными сторонами в конфликте. Учреждения ООН, такие, как УВКБ, вне всякого сомнения, нейтральны и осуществляют свою деятельность на беспристрастной основе. Но так как они работают под той же голубой эмблемой, что и голубые каски ООН, используют такие же белые автомобили с голубыми флагами под защитой белых бронемашин с голубыми эмблемами, их не обязательно воспринимают в качестве независимых и нейтральных. Если тот или иной участник конфликта рассматривает войска ООН как враждебные, то все, кто работает под этими флагом и эмблемой, рискуют быть приравненными к ним, и на них тоже будут смотреть как на врагов. Такое отношение ставит под угрозу гуманитарную деятельность в целом и безопасность работников гуманитарных организаций на местах.

То же самое можно сказать относительно последних попыток некоторых правительств посылать вооруженные военные формирования в зоны конфликтов с чисто гуманитарными целями. И когда различия между обязанностями разных учреждений становятся такими неясными, это в значительной степени затрудняет координацию. Войска нужны для поддержания и установления мира, именно этому они обучены. Для осуществления гуманитарной деятельности нужны другие знания и умения, и она должна проводиться гуманитарными организациями.

Для того чтобы предотвратить дальнейшее опасное ослабление подлинно гуманитарной деятельности, которая должна оставаться независимой, нейтральной и беспристрастной, еще важнее противодействовать набирающей силу тенденции называть «гуманитарным» любое военное вмешательство.

Конечно, при оказании экстренной гуманитарной помощи в чрезвычайной обстановке важную роль играют действия политиков и военных, особенно в условиях анархии и хаоса, свойственных сегодняшним конфликтам. Было бы невозможно и, по всей видимости, нежелательно полностью разделять гуманитарную и политическую деятельность.

В фокусе гуманитарной деятельности оказываются острые проявления кризиса, но сами кризисы не могут быть ликвидированы без применения политических или военных средств устранения вызвавших их причин.

В ситуациях полной незащищенности, в обстановке хаоса гуманитарная деятельность может зависеть от того, созданы ли условия, которые позволяют развернуть гуманитарные операции. Условия для гуманитарной деятельности должны быть созданы путем развертывания войск ООН на ранней стадии развития конфликта, они могут заменить отсутствующие политические власти и обеспечить минимум безопасности гуманитарным организациям для выполнения ими своих задач. Но для этого Генеральный секретарь ООН должен иметь в своем распоряжении силы быстрого реагирования. Готовы ли государства координировать свои действия с этой целью?

И опять-таки следует четко различать военные и гуманитарные действия. События в бывшей Югославии и Сомали прискорбным образом показали необходимость использования вооруженных конвоев для охраны автоколонн с гуманитарными грузами. Однако это должно оставаться временной и исключительной мерой, и не следует думать, что это может стать приемлемым решением проблемы, рассчитанным на долгий срок. Если мы примиримся с такими мерами, не откажемся ли мы тем самым от надежды на то, что воюющие стороны будут уважать не только гуманитарную деятельность, но прежде всего права незащищенного гражданского населения и пленных? Мы также должны восстанавливать уважение к защитным эмблемам, требовать такого уважения, особенно к эмблемам с изображением красного креста и красного полумесяца, которые столь часто игнорируются.

Более того, надо провести четкое разграничение между правосудием и гуманитарной деятельностью. Хотя МККК и другие гуманитарные организации готовы подвергаться значительному риску, чтобы обеспечить жертвам помощь и защиту, они не должны выступать в роли судей и тем более прокуроров. Если бы они ставили перед собой такие задачи, стороны в конфликте считали бы их очень опасными и, стараясь избежать присутствия свидетелей, не допускали бы их к людям, нуждающимся в помощи. Однако мы были бы более чем счастливы, если бы правительства взяли на себя эти роли. Это могло бы остановить дальнейшие нарушения международного права и, наряду с другими мерами, способствовало бы возобновлению диалога и установлению прочного мира.

Является ли координация деятельности в чрезвычайной обстановке делом гуманитарных организаций или это скорее дело политиков и генералов?

Я думаю, что ответ менее сложен, чем новые сложные чрезвычайные ситуации. Основные гуманитарные организации вышли на достаточно высокий уровень в области консультаций и координации действий, добиваясь хороших результатов на местах. Но сегодня, как мне кажется, возникла настоятельная необходимость пойти дальше координации гуманитарной деятельности, повысить эффективность консультаций и координации при решении политических и военных вопросов. Нужно более четко определить пределы ответственности гуманитарных организаций, политиков и генералов и руководствоваться ими в непосредственной деятельности. Должна быть усилена политическая и финансовая поддержка обоих видов деятельности. Это позволит объединить усилия и четко разделить ответственность. И то и другое чрезвычайно важно для разрешения критических ситуаций с их опустошительными и страшными для человека последствиями.

Петер Фукс имеет степень доктора медицины Цюрихского университета, является с мая 1992 года Генеральным директором МККК. Он начал работать в МККК в 1983 году и не раз выполнял различные поручения в разных регионах мира. С 1988 по 1990 год был заместителем директора Управления по оперативным вопросам и возглавлял специальную оперативную группу МККК, созданную во время кризиса в Персидском заливе. Доктор Фукс является членом Исполнительного комитета МККК.
