

МККК и оказание гуманитарной помощи: анализ политики

Дейвид П. Форсайт¹

В современных вооруженных конфликтах и сложных критических ситуациях гражданское население страдает в большей степени, чем комбатанты². После окончания холодной войны появилась возможность определять зоны, где происходили события, в результате которых в бедственном положении оказывалось гражданское население. Вместе с тем стало возможным также выявлять зоны стабильности, где могла базироваться сложная система оказания гуманитарной помощи, откликающаяся на потребность в ней людей, терпящих бедствие. Средства массовой информации привлекали внимание читателей к страданиям населения, но никогда прежде в истории человечества не существовало такого многообразия гуманитарных организаций, которые пытались облегчить участь жертв вооруженных конфликтов и сложных критических ситуаций. Раздавались призывы лучше организовывать и координировать их деятельность. Эти призывы были услышаны, и в 1991–1992 гг. Организацией Объединенных Наций создан Департамент по гуманитарным вопросам (ДГВ).

Облегчение страданий человека во время вооруженных конфликтов стало целью Движения Красного Креста и Красного Полумесяца с самого начала его основания в середине XIX века. Хотя в центре внимания организации, впоследствии получившей название Международного Комитета Красного Креста (МККК), сначала были раненые комбатанты, позже его деятельность распространилась и на мирное население. Со времени вооруженного конфликта в Нигерии (1967–1970 гг.) МККК оказывает значительную гуманитарную помощь

¹ Автор выражает благодарность сотрудникам МККК, предоставившим информацию и высказавшим замечания о первоначальном варианте данной статьи. Ее также читали Уильям Де Марс, Марта Финнемор и Томас Г. Вейсс. Автор благодарен редактору «Международного журнала Красного Креста» (МЖКК) за его полезные замечания. Всю ответственность за содержание статьи несет автор.

² По данным Красного Креста, гражданские лица составили 15% от общего числа жертв в Первой мировой войне, 65% — во Второй мировой войне и 90% — в современных вооруженных конфликтах. (World Campaign for the Protection of Victims of War. — IRRС, № 282, May—June 1991, p. 308). См. также: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (eds.), World Disasters Report, Geneva, 1994, p. 34. «Сложные критические ситуации» — неопределенный термин, используемый в ООН для того, чтобы избежать споров относительно разграничения вооруженных конфликтов и других ситуаций. Подразумеваются как минимум нарушение порядка в государстве, страдания людей и отсутствие контроля со стороны властей.

непосредственно в районах военных действий, а не только на оккупированных территориях, где восстановлен порядок, хотя его деятельность в этой сфере имеет значительно более долгую историю. К началу 1990-х гг. МККК оказывал больше помощи, чем в любой другой период с момента своего создания в 1863 г. Движение, в составе которого МККК выступает в роли гуманитарного посредника во время вооруженных конфликтов, особо подчеркивает свою приверженность семи принципам, среди которых — беспристрастность, независимость и нейтральность. У МККК, чей верховный орган состоит из граждан Швейцарии, нет желания быть гуманитарным подразделением ООН или гуманитарной витриной Швейцарии, с которой у него особые отношения¹.

Каковы же современная роль и перспективы у МККК и Движения в деле оказания международной гуманитарной помощи? Будут ли они продолжать играть уникальную и полезную роль? Или окажутся оттесненными на обочину в результате возросшей координирующей роли ООН и (или) более эффективной деятельности других организаций, занимающихся оказанием помощи?

Для того чтобы найти ответы на эти вопросы, можно было бы обратиться к международному праву, ведь много сказано относительно вмешательства, вызванного гуманитарными соображениями, и права на получение гуманитарной помощи. Это важный вопрос. Следует, однако, подчеркнуть и следующее. Какие бы ни были написаны законы, определяющие, кто может доставлять помощь и в какой ситуации, а также, кто имеет право на ее получение, в мире после холодной войны многие противоборствующие стороны никогда не слышали о Женевских конвенциях и незнакомы с МККК и символом Красного Креста и Красного Полумесяца, считая страдания и смерть мирных жителей средством достижения своих личных и политических целей. Как было сказано о Сомали в 1992 г.: «Фактически никто из людей с оружием в руках не слышал о Женевских конвенциях...»²

Представители МККК и других организаций лицом к лицу сталкиваются с неграмотными, напичканными наркотиками детьми-солдатами; с жестокими военными диктаторами, заинтересованными в первую очередь в личной власти, и с командирами, которые приказывали нападать на мирных жителей и лиц, оказывающих гуманитарную помощь. Сотрудники МККК вместе с работниками других гуманитарных организаций оказываются в числе погибших, как, например, три делегата МККК, которые были убиты в Бурунди в 1996 г. Другие делегаты МККК пережили такие ужасы в местах, подобных Либерии, что им потребовалась психиатрическая помощь.

Что бы ни говорилось в правовых нормах о праве на получение гуманитарной помощи, для осуществления особо крупномасштабных гуманитарных операций требуется содействие тех, кто держит в руках оружие. Единственная аль-

¹ В обширной литературе, посвященной Движению, см. особенно две последние публикации: *François Bugnion. Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre.* Genève, CICR, 1994, и *John Hutchinson. Champions of Charity: War and the Rise of the Red Cross.* Westview Press, Boulder, 1996.

² *Jennifer Leaning. When the System doesn't Work: Somalia in 1992.* — Kevin Cahill (ed.). *A Framework for Survival: Health, Human Rights, and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters.* Basic Books, for the Council on Foreign Relations, New York, 1993.

тернатива взаимодействию на основе договоренностей — применение военной силы. Выбор в пользу последнего практически неосуществим в большинстве ситуаций из-за отсутствия политической воли у международного сообщества. Существует и нравственная оппозиция «гуманитарной войне»¹. Даже в Сомали в 1992–1993 гг. международное военное вмешательство было первоначально направлено не против различных политических лидеров, а против бандитов и договорезов. Лидеры сомалийских кланов спокойно согласились с развертыванием вооруженных формирований.

При том, что международное гуманитарное право и международное право прав человека зачастую являются пассивными, остающимися на заднем плане факторами, для того чтобы оценить политику МККК как организации, оказывающей гуманитарную помощь, нужно обратить внимание на пять стоящих перед ним задач: 1) достижение договоренности о доступе к находящемуся в бедственном положении гражданскому населению; 2) оценка потребностей людей; 3) мобилизация ресурсов; 4) доставка помощи; 5) оценка выполнения работ и перспективное планирование².

I. Достижение договоренности о доступе к населению

В 1995 г. персонал МККК в Женеве насчитывал 645 человек, которые, наряду с выполнением других обязанностей, следили за положением гражданского населения в условиях войны и сложных критических ситуаций. В том же году другие 1029 сотрудников работали на местах, из них 185 человек были направлены на работу национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца. Они действовали в рамках делегаций и региональных делегаций. В 1995 г. Комитет осуществлял свыше 20 значительных программ по оказанию помощи стоимостью около 360 миллионов долларов, так что он уже действовал в целом ряде горячих точек по всему миру³. Следует отметить, что многие национальные общества Красного Креста или Красного Полумесяца в бедных странах слишком слабы, чтобы оказывать существенную практическую поддержку МККК. Но иногда местные комитеты могут предоставить полезную информацию о ситуации или у них могут быть хорошие контакты с одной из сторон в конфликте. В последние годы МККК приложил значительные усилия к тому, чтобы работать в сотрудничестве с местными комитетами, не всегда при поддержке их ассоциации — Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, имеющей собственную штаб-квартиру в Женеве. МККК обладает статусом наблюдателя в ООН, а также поддерживает прямые контакты с правительствами по другим каналам. Глава представительства

¹ Более подробно см. *Adam Roberts. Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights.* — *International Affairs*, 69/3 (July 1993), pp. 429–450.

² Данная схема в общем виде взята из книги: *Larry Minear, Thomas G. Weiss. Mercy Under Fire: War and the Global Humanitarian Community.* Westview Press, Boulder, 1995.

³ «1995 Annual Report», Geneva, ICRC, 1996. В данных МККК затраты на предоставление помощи приводятся отдельно от других затрат, таких как «оперативная поддержка делегаций» и «управление», что затрудняет получение полной картины стоимости операций, направленных на оказание гуманитарной помощи.

МККК в Нью-Йорке ежемесячно встречается с председателем Совета Безопасности ООН. МККК участвует в работе двух консультативных групп неправительственных организаций, занятых оказанием гуманитарной помощи, в Нью-Йорке и Женеве. В 1995 г. МККК открыл представительство в Вашингтоне. Неправительственные организации, выступающие за соблюдение прав человека, а также международные средства массовой информации поддерживают связь с его штаб-квартирой в Женеве. Таким образом, МККК довольно хорошо информирован о том, где ему следует добиваться доступа к гражданскому населению, находящемуся в бедственном положении.

Задачей-максимум для МККК является получение четкого согласия всех участников конфликта как на проведение операции по оказанию помощи, так и на посещение пленных, удерживаемых всеми сторонами в конфликте. Что касается помощи, то МККК обычно просит о предоставлении ему возможности беспрепятственного передвижения, необходимого для оценки положения; права контролировать оказание гуманитарной помощи, чтобы быть уверенным в соблюдении принципа беспристрастности; об административном контроле за системой доставки гуманитарной помощи и о праве на сбор сведений о результативности помощи¹. Но при явном нежелании противоборствующих сторон соблюдать гуманитарные обязательства и при наличии других гуманитарных организаций, к которым могут прибегнуть стороны в конфликте, требуется проявить дипломатическое искусство, чтобы получить согласие на доступ к тем, кому нужна помощь.

Довольно широко распространено мнение, что при достижении договоренности о доступе МККК занимает жесткую и непреклонную позицию, ссылаясь на положения гуманитарного права и принципы Красного Креста. Президент международного совета организации «Врачи без границ» считает, что МККК старается никогда не оказывать гуманитарную помощь без согласия, потому что связан положениями международного права². Одной из причин появления организации «Врачи без границ» послужило предположение, что во время гражданской войны в Нигерии Биафре не было оказано достаточной помощи, потому что (по их мнению) МККК был чрезмерно озабочен получением согласия на нее федеральных властей. Эксперт по вопросам предоставления гуманитарной помощи находит приверженность МККК соблюдению принципов Красного Креста «непоколебимой»³. Беглый обзор ряда событий подтверждает его точку зрения.

В некоторых ситуациях МККК приостанавливал или прекращал свои операции, чтобы не нарушить существующие нормы. Во время гражданской войны

¹ *Marion Harroff-Tavel. Action Taken by the International Committee of the Red Cross in Situations of Internal Violence.* — IRRC, № 294, May—June 1993, p. 215. См. также *Марион Харрофф-Тавель. Деятельность Международного Комитета Красного Креста в обстановке насилия внутри страны.* Москва, МККК, 1993.

² *Montieth Illingworth. Remedies for an Ailing World: An Interview with Doris Schopper.* — *Hemispheres, United Airlines, Chicago, June 1995, pp. 19–24.*

³ *Andrew S. Natsios. NGOs and the UN System in Complex Humanitarian Emergencies.* — *Thomas G. Weiss, Leon Gordenker (eds.). NGOs, the UN, and Global Governance.* Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1996, p. 73.

в Нигерии в 1967–1970 гг., после того как федеральные ВВС сбили самолет, пытавшийся доставить гуманитарную помощь в биафрский анклав без разрешения Лагоса, МККК приостановил свои операции¹. Статья 23 Женевской конвенции IV от 1949 г., имея в виду международные вооруженные конфликты, оговаривает право воюющего государства удостовериться в том, что предоставляемая материальная помощь является нейтральной.

В 1988 г. МККК отказался от оказания помощи прежней Эфиопии, так как считал, что планы ее предоставления, разработанные центральным правительством, были жесткими и преследовали политические цели, чего нельзя было допустить. Правительство Менгисту использовало международную гуманитарную помощь для того, чтобы привлечь гражданское население к участию в осуществляемых им проектах по переселению, направленных на то, чтобы переместить его из районов, охваченных восстанием. В ходе переселения некоторые семьи оказались разделены. Другие организации, оказывающие гуманитарную помощь, были готовы действовать по такой схеме. Но Комитет после длительных и сложных перипетий (среди них неудачная попытка МККК добиться посещения пленных, удерживаемых центральным правительством) отказался от предоставления помощи. Но тут, к его прискорбию, Международная Федерация стала оказывать помощь на правительственных условиях, перед этим вполне обоснованно отвергнутых МККК.

В начале 90-х гг. в бывшей Югославии, где МККК осуществлял операции по оказанию гуманитарной помощи, по размерам и важности уступавшие только операциям Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), некоторые наблюдатели находили МККК более принципиальным, чем УВКБ². По их мнению, МККК решительнее приостанавливал доставку гуманитарной помощи, если нарушались принципы беспристрастности и нейтральности, даже если это означало тяготы для гражданского населения. УВКБ казалось более терпимым по отношению к политическим отклонениям и целям, чем МККК, хотя обе организации действовали прежде всего в интересах гражданских лиц. В Боснии и Герцеговине, действуя во многом одинаково, МККК и УВКБ иногда расходились во мнениях о том, в каких условиях во время военных действий могут работать гуманитарные организации.

¹ Подробный отчет см. *Thierry Hentsch*. Face au Blocus: La Croix-Rouge internationale dans le Nigéria en guerre (1967–1970). Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, 1973. МККК получил из Лагоса разрешение: «Летите на ваш собственный риск». После того как разрешение было отозвано, МККК продолжал участвовать в «ночных» полетах, во время которых самолеты Красного Креста летели вместе с самолетами, доставлявшими оружие для армии Биафры. Таким образом, этот воздушный мост и перевозки по нему не являлись чисто нейтральной операцией. Но МККК был озабочен положением гражданского населения в биафрском анклаве, и, кроме того, у него был соперник в лице JCA (Объединенной церковной помощи — ОЦП), коалиции организаций, не очень строго соблюдающих тонкости в вопросах получения разрешения от государства на оказание помощи или соблюдения нейтралитета. Если бы МККК ушел со сцены раньше, то оказание гуманитарной помощи во время ведения боевых действий осталось бы за ОЦП и Комитет лишился бы широкой поддержки в Европе и Северной Америке, где общественное мнение было пробиафрским.

² *Larry Minear, Thomas G. Weiss*, op. cit. (сн. 2 на с. 8). См. также *Larry Minear et al.* Humanitarian Action in the Former Yugoslavia: The U.N.'s Role 1991–1993. Occasional Paper #18, Brown University, Watson Institute, Providence, RI, 1994, pp. 43, 78.

В Судане в течение многих лет МККК также не соглашался на схему доставки гуманитарной помощи в южные районы охваченной волнениями страны до тех пор, пока не удостоверился, что помощь не попадет в руки вооруженных группировок. Хотя это значило, что иногда помощь не оказывалась никому из гражданского населения, все же заключались некоторые вполне удовлетворительные соглашения, однако срок их действия и результативность были ограниченными¹.

Представители МККК отстаивают свою приверженность нормам и принципам международного гуманитарного права, где подчеркивается необходимость получать согласие государства на оказание помощи, заявляя, что МККК не может его игнорировать, тем более что Комитет содействовал разработке этого права². Конечно же, юристы МККК могут возразить, что вся деятельность Комитета основывается на принципах Красного Креста и духе международного гуманитарного права, включая право МККК на инициативу.

Тем не менее МККК во время гражданской войны в Нигерии не только действовал в известной степени «революционным» способом в течение некоторого периода времени, доставляя помощь и тем самым способствуя достижению определенных политических целей Биафры, что вызывало раздражение различных сил федеральной стороны, но и сознательно поступал вопреки желаниям центрального эфиопского правительства. С 1976 г. МККК принимал участие в операции по доставке гуманитарной помощи с «пересечением границы» из Судана в охваченные восстанием провинции Тигре и Эритрея. МККК хотел также получить в Тигре разрешение на посещение эфиопских солдат, захваченных повстанцами. В этих условиях МККК даже убирал эмблему красного креста со своих грузовиков, чтобы избежать нападения эфиопских ВВС на гуманитарные конвои. В мае 1987 г. МККК прекратил эти операции с пересечением границы на том основании, что потребность гражданского населения Тигре в экстренной помощи несколько сократилась. Известно также, что попытки Комитета посетить места заключения пленных не увенчались успехом. Несмотря на то что международное гуманитарное право сформулировано, возможно, недостаточно четко применительно к подобной ситуации, несомненно, что МККК, с точки зрения Эфиопии, был незванным гостем в Тигре³.

В ряде случаев, в условиях войны или сложной критической ситуации, МККК, очевидно, информировал соответствующее правительство о том, что он оказывает гуманитарную помощь, но, возможно, разрешение на это он не запрашивал. Так, вероятно, было в Афганистане в 80-е годы, когда МККК действовал с территории Пакистана. Довольно примечательный способ оказания помощи был использован в Камбодже после вьетнамского вторжения в 1979 г.

¹ Взвешенный анализ см. в книгах: *Larry Minear. Humanitarianism Under Siege: A Critical Review of Operation Lifeline Sudan*. Red Sea Press, Trenton, NJ, 1991; и *Francis M. Deng, Larry Minear. The Challenges of Famine Relief: Emergency Operations in the Sudan*. Brookings, Washington, 1992.

² *Bugnion*, op. cit. (см. сн. 1 на с. 7), р. 364, цитирует Жака Фреймона: «МККК не может не знать совокупности этих правил, разработке которых он сам содействовал и соблюдать которые он призывает государства».

³ См. также *William De Mars. Contending Neutralities: Humanitarian Organizations and War in the Horn of Africa*. — *Charles Chatfield, Ron Pagnucco, Jackie Smith* (eds.). *Solidarity Beyond the State: The Dynamics of Transnational Social Movements*. Syracuse University Press, Syracuse, 1996.

Узнав, что во внутренних районах страны население оказалось в бедственном положении, МККК и ЮНИСЕФ приняли участие в операции по оказанию ему помощи из Таиланда, осуществляемой с пересечением границы. Когда правительство в Пномпене выразило протест, МККК и ЮНИСЕФ продолжили операции, выполняя свою обязанность оказывать помощь терпящему бедствие населению, но при этом они, конечно, сознавали, что камбоджийское правительство не имеет возможности подкрепить свои возражения практическими действиями. В конце концов правительство смирилось с тем, что населению оказывается международная гуманитарная помощь¹.

МККК уже оказывал помощь в небольших масштабах в условиях, сопряженных с пересечением границ, помогая иракским курдам с иранской территории. Это происходило перед падением шахского режима. В то же время недавно в аналогичных условиях МККК проявил сдержанность, хотя маловероятно, что Саддам Хусейн был уведомлен о помощи его этническим внутренним врагам². В странах, таких как Либерия, где нет дееспособного центрального правительства, нет смысла обращаться за разрешением об оказании помощи. МККК, как и другие организации, оказывающие гуманитарную помощь, делал что мог, пытаясь добиться сотрудничества со стороны местных полувоенных формирований.

В Сомали в начале 90-х гг. МККК продолжал оказывать помощь (даже тогда, когда другие организации отказались от участия в ней), несмотря на потерю от 5% (1993 г.) до 20% (1992 г.) гуманитарной помощи из-за политических и других неблагоприятных обстоятельств. МККК принял решение создать собственные местные охраняемые подразделения, состоящие из вооруженных людей, причем платил им рисом, чтобы можно было доставлять хоть какую-то помощь сотням тысяч умирающих людей. После того как ООН санкционировала использование вооруженных сил для обеспечения безопасности при оказании гуманитарной помощи, МККК согласился сотрудничать с присутствовавшими в стране крупными воинскими подразделениями, основное ядро которых составляли войска США, снабжая население продуктами и другими предметами совместно с Сомалийским Красным Полумесяцем. С точки зрения некоторых, это была милитаризованная система оказания помощи, все же предполагавшая беспристрастность, потому что помощь оказывалась гражданскому населению без учета политической ориентации, пола, этнической или клановой принадлежности или других признаков. Позднее МККК высказал мнение, что военным не следует заниматься оказанием помощи, а лучше предоставить это беспристрастным неправительственным организациям. Но в Сомали МККК сотрудничал с вооруженными силами и местными вооруженными группировками ради спасения человеческих жизней³.

¹ *Bugnion*, op. cit. (см. сн. 1 на с. 7), pp. 946–948.

² *Christophe Girod*. *Tempête sur le désert: Le Comité international de la Croix-Rouge et la guerre du Golfe 1990–1991*. Bruylant, Brussels, 1994, p. 28.

³ В бывшей Югославии примерно в то же время МККК согласился принять военную защиту, чтобы гарантировать освобождение пленных и обмен пленными, но не для того, чтобы оказывать помощь населению. УВКБ согласился на военную защиту, обеспечиваемую СООНО, чтобы доставить гуманитарную помощь населению.

Что на основании приведенных примеров можно сказать об отношении МККК к проведению переговоров о получении доступа к населению для оказания ему гуманитарной помощи? Независимость, беспристрастность, нейтральность и другие принципы, имеющие большое значение для МККК, отбрасываются в сторону во время войны и сложной критической ситуации. С ростом числа организаций, оказывающих гуманитарную помощь, для МККК становится все сложнее отстаивать свои ценности или заострять внимание на праве на получение гуманитарной помощи, которое предусматривается нормами гуманитарного права. МККК заинтересован как в соблюдении принципиальных основ своей деятельности, так и в практической ее пользе для бедствующего гражданского населения (пленных в том числе). Традиционно, по крайней мере, для выполнения операций малого масштаба, делегатам, работающим на местах, предоставляются возможности для маневра. Все это не позволяет Комитету быть безусловно последовательным в своей деятельности.

Таким образом, у МККК нет единой преобладающей схемы доступа к бедствующему гражданскому населению. Комитет, безусловно, предпочитает иметь разрешение на доступ от всех сторон конфликта, что согласуется с правовыми нормами и принципами Красного Креста. Но когда этот оптимальный вариант недостижим, Комитет действует по-разному в различных ситуациях, руководствуясь практическими соображениями в зависимости от обстоятельств. МККК не столь педантичен в соблюдении закона, как некоторые это себе представляют, но в то же время он не является просто еще одной неофициальной гуманитарной организацией. Как и его представители, он работает по обе стороны конфликта. Комитет опирается на международное публичное право и принципы Красного Креста (одобренные Конференциями Красного Креста, на которых присутствовали представители государств), но при определенных обстоятельствах поступает вопреки желаниям отдельных общественных фигур, действуя в интересах страдающего гражданского населения. Комитет также принимал участие в отдельных операциях, относительно которых нет полной ясности, было ли на то получено разрешение.

II. Оценка потребности в помощи

Не существует единой системы оценки потребности в помощи, как нет и единой системы определения групп гражданского населения, нуждающегося в этой помощи. С 1992 г. в ООН назначается заместитель Генерального секретаря ООН по гуманитарным проблемам, который одновременно является координатором ООН по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи и осуществляет связь с существующей при ООН, правда, в зачаточном состоянии, системой раннего предупреждения, позволяющей делать некоторые оценки, для чего могут быть использованы даже государственные разведывательные службы с их системой спутников наблюдения.

В большинстве случаев, когда возникают ситуации конфликтов, не производится какая-либо единая и согласованная оценка потребности в гуманитар-

ной помощи. Если конфликт привлекает достаточное внимание, вероятно появление различных оценок. УВКБ оценивает ситуацию с беженцами и лицами, оказавшимися в положении, близком к положению беженцев. ЮНИСЕФ дает оценку положения матерей и детей. ВОЗ делает оценки состояния здоровья. Возможно получение оценок от постоянного представительства ООН в странах, где действует программа развития ООН, и от иных организаций. В Сомали в феврале 1992 г. организация «Африка уотч», бывшая в то время подразделением организации «Хьюман райтс уотч», которая обычно следит за соблюдением гражданских и политических прав, совместно с организацией «Врачи за права человека» направила группу инспекторов, для того чтобы они оценили потребность в помощи в этой стране, находящейся в бедственном положении¹. К тому времени из Сомали уже поступили сообщения с оценками от МККК, от специального представителя Генерального секретаря ООН, Агентства США по международному развитию и других организаций. В бывшей Югославии в начале 90-х гг. также было сделано много оценок потребности гражданского населения в помощи, в том числе местными отделениями Югославского Красного Креста². «МККК не принимает на веру сообщения или просьбы, полученные из внешних источников»³. Весной 1991 г. США и некоторые другие западные страны осуществили силовое вмешательство в Северном Ираке под предлогом защиты иракских курдов и оказания им помощи. Некоторые национальные общества Красного Креста, например, Американский Красный Крест, в данной ситуации поддержали свои правительства. МККК, имевший к тому времени представительство в Багдаде уже на протяжении десяти лет, провел собственные исследования с целью определения потребностей населения Северного Ирака в гуманитарной помощи. МККК не стал принимать меры на основании сообщений, поступивших от правительств стран, осуществивших вмешательство, и их обществ Красного Креста.

Но принцип самостоятельной оценки не является «железным» для МККК, ибо Комитет действует и на основе сообщений, поступающих от «партнеров, которых они выбирают сами»⁴. В Ираке в середине 90-х гг. МККК использовал оценку ВОЗ относительно потребностей населения в гуманитарной помощи, которую эта организация дала в своем обращении с призывом собирать средства для осуществления гуманитарных операций⁵. Оценка ВОЗ, сделанная на основании обширного материала, совпала с собственными данными МККК, полученными для более ограниченной группы населения. МККК после этого провел работу среди членов ООН, направленную на то, чтобы эта организация обратила большее внимание на положение всего иракского населения, чьи бедствия были напрямую связаны с экономическими санкциями, введенными по решению ООН.

¹ *Leaning*. — *Kevin Cahill* (ed.), op. cit. (см. сн. 2 на с. 7), p. 108.

² *Minear et al.* Humanitarian Action, op. cit. (см. сн. 2 на с. 10), p. 31.

³ ICRC, *The Role of the ICRC in Relief Operations*, March, 1994, неопубликованная статья, цитируется с разрешения МККК.

⁴ *Ibid.*

⁵ ICRC, *Emergency appeal*, 1995, p. 155.

МККК располагает значительным числом специалистов, способных определить потребности населения в охране здоровья, питании, жилье, питьевой воде и т. п. В крупных региональных делегациях, как, например, в Найроби (Кения), уже несколько таких специалистов находятся на местах. Другие могут быть направлены из Женевы для проведения кратковременных наблюдений. Очевидно, что если МККК не допускается в страну, как это было в Камбодже при режиме «красных кхмеров» или в Судане на протяжении большей части 90-х гг., то точную оценку нельзя сделать.

Вообще говоря, проблема заключается не в точности оценки, а в организации адекватных действий. Сомали — хороший тому пример. Многочисленные организации признавали наличие там перспективы массового голода в конце 1991 — начале 1992 г. МККК, Федерация «Спасите детей» (британское отделение), а возможно, и другие организации дали довольно точный прогноз. ООН назначила специального представителя в мае 1992 г., но только в июле 1992 г. раскрутился маховик серьезных международных усилий. Лишь в октябре 1992 г. ООН представила согласованный план международных мероприятий, направленных на предотвращение голода в Сомали. Наконец, в декабре 1992 г. было принято решение отправить воинские подразделения для обеспечения безопасности доставки гуманитарной помощи¹.

III. Мобилизация ресурсов

У МККК имеются хорошие возможности для мобилизации ресурсов, предназначенных для оказания гуманитарной помощи, потому что он является частью международного движения, пользующегося широким признанием, его деятельность в условиях вооруженных конфликтов юридически оформлена и он очень хорошо известен таким крупным донорам, как Агентство США по международному развитию и Управление по гуманитарным вопросам ЕС. Но масштаб бедствий может превосходить возможности МККК, и он не всегда способен организовать некоторые виды помощи и привлечь внимание общественности к существующим проблемам.

Примерно за десятилетие, начиная с середины 80-х гг., сумма расходов МККК на гуманитарную помощь увеличилась в четыре раза, превысив 350 миллионов долларов. Комитет также подобрал необходимый персонал для осуществления своих программ, частично за счет привлечения сотрудников не из числа швейцарцев. Те же, кто стремился к тому, чтобы усилия МККК были сконцентрированы на проблемах пленных, и кто хотел, чтобы организация ограничилась очень небольшими операциями по оказанию гуманитарной помощи, явно отстали от хода событий. Но каковы пределы возможностей МККК в этой сфере деятельности, пока еще неясно.

Исход нескольких миллионов человек из Руанды в 1994 г. или прогнозированный голод сотен тысяч человек в Сомали в течение 1992–1993 гг. явно

¹ См. *Leaning*. — *Kevin Cahill* (ed.), *op. cit.* (см. сн. 2 на с. 7), p. 114, 117.

превышали возможности одного МККК. Еще в 1971 г. события в Восточном Пакистане, вскоре ставшем Бангладеш, привели к тому, что масштаб бедствий и потребность в гуманитарной помощи оказались настолько велики, что понадобилось вмешательство ООН¹. Широко распространена точка зрения, согласно которой отдельные проблемы, связанные с оказанием помощи, столь велики, что их решение под силу только правительствам, в частности их вооруженным силам². Но гуманитарные акции МККК в Сомали в конце 1991 г. были отнюдь не малы, то же относится к акциям, осуществленным в Боснии и Герцеговине и в Иордании в начале 90-х гг., где МККК координировал широкомасштабные мероприятия по оказанию помощи.

Возможно, усовершенствованная система координации обращений с просьбами о гуманитарной помощи, которая будет осуществлена Организацией Объединенных Наций и ее Департаментом по гуманитарным проблемам, придет на смену МККК, организующему значительную гуманитарную помощь силами Красного Креста. Однако это вряд ли произойдет скоро. Такие крупные доноры, как Агентство США по международному развитию и Управление по гуманитарным вопросам ЕС, не настаивают на подобной скоординированной системе мобилизации ресурсов — отчасти потому, что они с уважением относятся к МККК как к организации в высшей степени надежной и хорошо действующей в условиях конфликтов. Несколько попыток ООН скоординировать поступающие обращения с просьбами о предоставлении помощи оказались не очень удачными³.

Удивительно, что Комитет, чья история начиналась с оказания медицинской помощи раненым на поле боя в 1859 г., не пытался играть значительную роль в этом деле до начала 70-х гг. Оказание медицинской помощи было предоставлено по большей части национальным обществам Красного Креста и Красного Полумесяца. С 1977 г. МККК имеет в своей женеvской структуре медицинский отдел, а не просто назначает координатора по оказанию медицинской помощи. Отчасти из-за конкуренции со стороны организации «Врачи без границ» и других медицинских организаций в середине 90-х гг. МККК расширяет свою медицинскую деятельность до такой степени, что около 20% бюджета, покрывающего расходы на деятельность в чрезвычайных обстоятельствах, и 10% обычного бюджета расходовались на медицинскую работу на местах. Кое-кто в женеvской штаб-квартире полагает, что эта деятельность дублирует или подрывает усилия, предпринимаемые на национальном уровне. Так или иначе, МККК медлил признавать необходимость создания системы международной медицинской помощи, потребность в которой частично восполняли другие организации, имевшие в большинстве своем более широкий мандат и использующие иногда иной

¹ *Thomas W. Oliver. The United Nations in Bangladesh. Princeton University Press, Princeton, 1978.* На протяжении некоторого времени координатором ООН по оказанию помощи был швейцарский гражданин, являвшийся также членом МККК. И, когда он руководил действиями по оказанию гуманитарной помощи, не всегда было ясно, действует ли он от имени ООН или МККК.

² *Thomas G. Weiss (ed.). Humanitarian Emergencies and Military Help in Africa. Macmillan, for the International Peace Academy, London, 1990.*

³ *Larry Minear, Thomas G. Weiss, op. cit. (см. сн. 2 на с. 8), p. 118.*

подход, чем МККК¹. Некоторые острые углы этой проблемы сгладились к середине 90-х гг.² В таких местах, как Руанда, в 1994 г. персонал организации «Врачи без границ» работал под эгидой МККК и по принятым в нем правилам.

Что касается вопроса о том, нужную ли помощь организует Комитет, то по этому поводу существуют некоторые разногласия, большинство сотрудников отдела МККК по оказанию гуманитарной помощи не считают это проблемой. Имеются четкие указания относительно пожертвований натурой³. Но доноры не всегда им следуют, и ходят разговоры о том, что какое-то общество Красного Креста или Красного Полумесяца или какое-то правительство настаивало на том, чтобы в качестве помощи предоставить что-либо неподходящее или ненужное. Таких случаев, когда МККК обвиняли в том, что он призывал к оказанию неподходящей помощи, не много, хотя некоторые считают, что МККК должен был бы в начале 90-х гг. направить в Сомали сорго вместо риса, чтобы свести к минимуму попытки хищения дорогого риса.

И, наконец, следует сказать о деятельности, направленной на мобилизацию общественного мнения, а также материальных и людских ресурсов. В 70-х гг. международная группа экспертов критиковала МККК за недостаточную открытость и отсутствие связи с общественностью⁴. По мнению этой группы, написавшей отчет, в котором высказывалась критика, МККК без надобности и неоправданно проявлял осмотрительность и сдержанность в действиях и высказываниях, относящихся не только к посещениям мест содержания под стражей, что не позволило Женеве снискать максимальную поддержку со стороны различных кругов. Основной темой обсуждения была «отдаленность» МККК от национальных обществ. После появления данного отчета МККК, по тем или иным причинам, значительно повысил интенсивность своих связей со средствами массовой информации и общественностью. В Сомали в 1992 г. МККК организовал поездку и брифинг приблизительно для 730 журналистов, которые прибыли из Кении, чтобы лучше разобраться в ситуации⁵. Высшие должност-

¹ Организация «Врачи без границ» не ориентировалась на вооруженные конфликты и сначала не проявляла особой заинтересованности в вопросах получения разрешения государства на оказание помощи. Интересы организации «Врачи за права человека» были в основном связаны с судебной медициной, тогда как МККК отказывался участвовать в уголовных процессах, даже если это могло облегчить его деятельность внутри страны. МККК, какова бы ни была его бесшумная дипломатия, не стремился также поднимать общественное мнение против нарушений врачебной этики, совершаемых в отношении заключенных. По последнему вопросу см. *Eric Stover. The Open Secret: Torture and the Medical Profession in Chile. American Association for the Advancement of Science, Washington, July 1987*, и *Gregg Bloche. Uruguay's Military Physicians: Cogs in a System of State Terror. American Association for the Advancement of Science, Washington, March 1987*.

² *Rony Brauman. The Médecins sans Frontières Experience. — Kevin Cahill (ed.), op. cit. (см. сн. 2 на с. 7), ch. 13.*

³ ICRC (Relief Division), *Handbook for Donors: Technical Guidelines for Donations in Kind to ICRC Relief Operations*, ICRC, Geneva, September 1989.

⁴ *Donald D. Tansley. Final Report: An Agenda for Red Cross. Henry Dunant Institute, Geneva, 1975*, pp. 22, 23, 49, 71, 73, 114–115. Следует заметить, что автор данной статьи был тогда консультантом группы экспертов и часть доклада написана им.

⁵ *Claudio Caratsch. Humanitarian Design and Political Interference: Red Cross Work in the Post-Cold War Period. — International Relations, № 11/4, April 1993*, p. 308. Г-н Карач, вице-президент МККК, позже добавил, что это больше, чем МККК обычно делает для прессы, и что журналисты часто находят пресс-релизы МККК недостаточно «привлекательными», p. 312.

ные лица МККК стали прибегать к публичным протестам или заявлениям значительно чаще, чем они это делали раньше¹, при этом не подвергая опасности тех, кому стремились помочь. Суть дела не в публичном протесте как таковом, а в действенном открытом выражении своего мнения в наиболее подходящий момент и таким способом, который наилучшим образом мобилизует моральную и материальную поддержку делу оказания гуманитарной помощи (и работе в местах содержания под стражей).

Однако представительство в Вашингтоне МККК открыл лишь в 1995 г. С учетом того, что США (в особенности Конгресс) стали играть важную роль во всех аспектах международных отношений после окончания холодной войны, и при том, что такие организации, как УВКБ, уже давно имеют свои представительства в Вашингтоне, через которые они могут действовать, Комитет явно запоздал. МККК все еще медленно продвигался на других направлениях в попытках привлечь внимание к жертвам войны и сложных критических ситуаций². Часть работников женевской штаб-квартиры сотрудничает с учеными и журналистами, тогда как другие отказываются от этого под любыми предлогами.

Один из ученых отметил «вежливую обструкцию» МККК в отношении своих попыток наладить сотрудничество с последним³. Представители других организаций, оказывающих гуманитарную помощь, считают, что работать с МККК трудно или что он слишком ревностно относится к своему положению на этом поприще. Как дипломатично было сказано, МККК — «не та организация, которая несерьезно относится к своему особому статусу»⁴.

В целом можно сказать, что действия МККК по мобилизации ресурсов и привлечению внимания к жертвам войн и ситуаций конфликтов являются разнородными. МККК помогал оказывать значительную гуманитарную помощь в Сомали, Боснии и Герцеговине и Иордании, хотя определить его роль в сравнении с ролью Агентства США по международному развитию и других организаций бывает иногда сложно. Однако МККК не скоро признал необходимость организации международной медицинской помощи, не скоро осознал важность иметь свое представительство в Вашингтоне и медлил с признанием необходимости организации широкой поддержки и сотрудничества. Работая обособленно в разных странах, Комитет редко бывал той ключевой фигурой, которая привлекала внимание общественности к крупным гуманитарным проблемам, хотя скрытые дипломатические усилия могли остаться незасвидетельствованными документально.

¹ См., например, *The Economist*, May 21, 1988, p. 80.

² *Michèle Mercier*. Crimes sans châtement: L'action humanitaire en ex-Yougoslavie 1991–1993. Bruylant, Brussels, 1994; and *Christophe Girod*, op. cit. (см. сн. 2 на с. 12). Обе книги были сначала опубликованы на французском языке. Затем первая книга вышла на английском языке: «Crimes Without Punishment». Pluto Press, London, 1995. Но вторая — после дипломатического протеста — не была опубликована на английском языке. По мнению автора данной статьи, в ней нет ничего, чем можно было бы оправдать запрет на ее издание на английском языке. В одном из интервью в Женеве мне сказали: «Дипломатический протест нельзя игнорировать». Вряд ли многие из организаций, занимающихся оказанием гуманитарной помощи и подчеркивающих свою заботу о гражданском населении, ограничат распространение какого-либо сообщения только потому, что одному из государств не понравится его содержание.

³ *Hutchinson*, op. cit. (см. сн. 1 на с. 7), p. 3.

⁴ *Minear, Weiss*, op. cit. (см. сн. 2 на с. 8), p. 164.

IV. Доставка помощи

После Второй мировой войны МККК оказывал гуманитарную помощь в небольших масштабах на Ближнем Востоке, но только в период гражданской войны в Нигерии стал осуществлять длительные и значительные поставки продовольственной помощи во время вооруженного конфликта¹.

Несмотря на то что ООН создала Департамент по гуманитарным вопросам, остается справедливым утверждение, что в большинстве вооруженных конфликтов и в сложных чрезвычайных ситуациях имеет место «беспорядок, созданный плюрализмом»². В бывшей Югославии в начале 90-х гг. оказанием помощи занималось 125 неправительственных организаций, не считая межправительственных, правительственных, внутригосударственных и групп на местах³. В целом можно сказать, что в этих сложных условиях техническое или материальное сотрудничество между различными оказывающими гуманитарную помощь организациями зачастую бывает хорошим, что же касается координации общей политики — это уже другой вопрос.

МККК нередко делит труд с другими крупными организациями, оказывающими гуманитарную помощь, — такими как УВКБ, ЮНИСЕФ, Совместная ООН-ФАО мировая продовольственная программа (МПП) и т. д. Это относится к обеспечению водой, продовольствием, жильем и к медицинскому обслуживанию. В бывшей Югославии УВКБ осуществляло самую крупномасштабную программу помощи, МККК — вторую по масштабам, причем программы лишь незначительно пересекались и между организациями не возникало никаких недоразумений. Обе штаб-квартиры находились в Женеве, обе организации стремились к достижению одних и тех же целей и с уважением относились друг к другу. В Судане на протяжении большей части 80-х гг. ЮНИСЕФ была ведущим представителем ООН. Между МККК и ЮНИСЕФ существовало соглашение о том, кто из них и где выполняет ту или иную работу. В Руанде в 1994 г. МККК работал в сотрудничестве с такими организациями, как «Врачи без границ», а УВКБ и другие организации сконцентрировали свои усилия на оказании помощи двум миллионам гражданского населения, находящегося в бедственном положении, в Заире и других местах. В Шри-Ланке в 80-х и 90-х гг. МККК «нейтрализовал» правительственную помощь, направляемую на полуостров Джаффна, где в то время укрепились повстанцы-сепаратисты. Другие организации, такие как УВКБ, «Оксфам», «Спасите детей», «Врачи без границ», и местные группы выполняли иные задачи, незначительно дублируя друг друга. В Либерии МККК достиг договоренности как с ЮНИСЕФ (который принял от МККК эстафету оказания чрезвычайной помощи беспризорным детям), так и с Мировой продовольственной программой (которая поставляла продоволь-

¹ ICRC, *The Role of the ICRC in Relief Operations*, op. cit. (см. сн. 3 на с. 14), pp. 1–2. См. также: *Dominique-D. Junod. The Imperiled Red Cross and the Palestine Eretz-Yisrael Conflict 1945–1952*. Kegan Paul International, London and New York, 1996.

² Цитируется по книге: *Randolph C. Kent. Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*. Pinter Publishers, London, 1987, p. 173.

³ *Minear et al. Humanitarian Action in the Former Yugoslavia*, op. cit. (см. сн. 2 на с. 10), p. 40.

ствии для гуманитарных акций МККК в пользу определенных групп населения, оказавшихся изолированными в результате боевых действий). Мы уже упоминали о взаимодействии МККК и ЮНИСЕФ в Камбодже, а также о сотрудничестве МККК и ООН на территории, впоследствии ставшей Бангладеш. По мнению одного компетентного лица, «за последние 20 лет гуманитарная помощь населению после возникновения кризисов стала оказываться гораздо быстрее и эффективнее, что свидетельствует о значительном прогрессе в области техники ее предоставления»¹.

Легко сказать, что «когда возникают чрезвычайные обстоятельства, требующие гуманитарного вмешательства, для соперничества и борьбы места нет»². Но конкуренция имеет место. Мы уже упоминали о разногласиях между МККК и организацией Объединенной церковной помощи в Нигерии, между МККК и Международной Федерацией Красного Креста в Эфиопии, между МККК и медицинскими организациями, такими как «Врачи без границ». Частные гуманитарные организации соперничают в заполучении «доли рынка» и хотят завоевать хорошую репутацию хотя бы лишь в целях дальнейшего сбора средств. Различные организации в системе ООН также добиваются репутации независимых, отчасти потому, что зависят от добровольных пожертвований таких доноров, как США. Руководители, определяющие политику оказывающих гуманитарную помощь организаций, могут добиваться независимости в поисках личного признания. Одни организации соблюдают международные правовые и иные нормы в большей степени, другие — в меньшей. Одни организации возлагают больше надежд на публичные протесты против неправомерных действий, чем другие. Некоторые организации, оказывающие гуманитарную помощь, считают, что им следует использовать свое присутствие для возбуждения уголовных преследований, — МККК с этим не согласен. Сложность ситуаций, которые имели место в Эфиопии в 70-х и 80-х гг. или в Заире в 90-х гг., является несомненной причиной того, что точки зрения оказывающих помощь организаций на правильность той или иной политики будут различными³.

Ввиду того, что МККК обладает мандатом, который, среди прочего, дает ему возможность работать в местах содержания под стражей, и в связи с тем, что иногда он выполняет особые задачи, его решения об оказании помощи могут приниматься под воздействием этих обстоятельств. Весьма вероятно, что его решение об оказании помощи прежней Эфиопии было обусловлено в некоторой степени стремлением добиться разрешения посетить пленных бойцов. Совершенно ясно, что МККК иногда использовал помощь в качестве «приманки», или «морковки», добиваясь доступа к пленным. В Мексике в 90-х гг. решение МККК доставить помощь в провинцию Чьяппас было, по всей видимости, свя-

¹ Médecins sans frontières (eds.). *Populations in Danger*. MSF-UK, London, p. 13.

² Jan Eliasson, цит. по кн. *Erskine Childers with Brian Urquhart. Renewing the United Nations System*. The Dag Hammarskjöld Institute, for the Ford Foundation, Uppsala, 1994, p. 255.

³ После того, как в 1994 г. произошло массовое бегство населения из Руанды, различные гуманитарные организации разошлись во мнениях относительно того, следует ли доставлять продовольствие в лагерь беженцев, где действуют вооруженные формирования. УВКБ продолжило доставку продовольствия, а «Врачи без границ» прекратили оказывать медицинскую помощь, полагая, что это способствует возобновлению боевых действий.

зано с серьезной озабоченностью судьбой пленных и другими проблемами, для решения которых требовалось посредничество нейтральной организации¹.

МККК выносит независимые суждения о приостановке своей деятельности по соображениям безопасности. Он оставался в Сомали довольно долго после того, как большинство персонала ООН было эвакуировано. Но он приостановил оказание помощи в Боснии и Герцеговине и в Либерии в начале 90-х гг. по упомянутым соображениям. За период с 1988 г. по начало 1994 г. 18 человек, работавших в делегациях МККК, задерживались в качестве заложников на различные сроки и еще 8 сотрудников были убиты при тех или иных обстоятельствах².

МККК старается оказывать только самую необходимую или неотложную помощь, иногда переходя к оказанию помощи более длительного или реабилитационного характера. Порой он снабжает население посевным зерном, сельскохозяйственными орудиями, рыболовными снастями и т. п., чтобы оно могло само себя обеспечить после того, как минует потребность в экстренной помощи. В этой связи МККК выполняет программы вакцинации скота, потому что это также способствует решению задачи самообеспечения и сохранению у людей чувства достоинства. Комитет стремится к тому, чтобы у людей не возникало ощущение длительной зависимости. Но в Женеве обсуждается вопрос не сделать ли акцент преимущественно на оказание чрезвычайной помощи, а помощь, направленную на развитие, предоставлять лишь в незначительном объеме. Подобное решение вопроса может привести к возобновлению кризиса.

Комитет подчиняется решениям ООН о соблюдении эмбарго даже в тех случаях, когда он считает эти решения ошибочными. Поэтому, когда в 90-х гг. Совет Безопасности объявил о жестких санкциях против Ирака, МККК не пытался их нарушить, несмотря на то, что считал их слишком жестокими по отношению к уязвимым группам гражданского населения Ирака.

В общем и целом МККК снижал репутацию организации, быстро и эффективно оказывающей помощь, особенно в малых и средних масштабах. Он может действовать своевременно, будучи существенно менее многочисленной и значительно более гибкой организацией, чем органы ООН, к тому же уже имея своих сотрудников во многих регионах мира. Особенно хорошая репутация у его служб материально-технического снабжения. Комитет известен также дисциплинированностью и обязательностью своего персонала³.

V. Оценка и планирование

МККК, считая себя хранителем международного гуманитарного права, пытается систематически обобщать свой практический опыт в виде принципов гуманитарной деятельности. Так, сейчас он пересматривает свои установки, вносит предложения с проектами резолюций на Международные конференции

¹ *Béatrice Mégevand*. *Between Insurrection and Government*. — IRRC, № 304, January—February 1995, pp. 94–108.

² Red Cross/Red Crescent, January—April 1994, p. 21.

³ *Andrew S. Natsios*, *op. cit.* (см. сн. 3 на с. 9), pp. 73–74.

Красного Креста и Красного Полумесяца и содействует разработке международных законодательных норм, которые будут утверждаться на государственном уровне.

Однако до гражданской войны в Нигерии МККК не придавал слишком большого значения тщательности производимых оценок и планированию. Во время Второй мировой войны руководители, определявшие политику МККК, встречались в Женеве нерегулярно и несистематически. Они не располагали источниками информации, необходимыми для того, чтобы быстро принимать решения об оказании помощи или о посещении военнопленных. Некоторые главные действующие лица были сверхосторожны и следовали букве закона. Они испытывали давление со стороны швейцарских властей, рекомендовавших не выступать слишком жестко против нацистской Германии, что диктовалось желанием сохранить нейтралитет и независимость швейцарского государства¹. Дело дошло даже до того, что была предпринята попытка интернационализации МККК, состоявшего полностью из швейцарцев².

Сразу же после гражданской войны в Нигерии, когда тогдашние высшие должностные лица МККК поняли наконец, что отсутствие тщательно спланированных действий имеет плохие последствия³, в Женеве произошли важные изменения⁴. Решение повседневных вопросов было по большей части передано в руки профессионального персонала, улучшилась подготовка делегатов, была пересмотрена роль Ассамблеи, состоящей из добровольцев, и в целом Комитет стал более солидной и профессиональной гуманитарной организацией. В отличие от некоторых других организаций, которые появляются внезапно, в связи с каким-либо частным кризисом, и берутся за дело с большим рвением, но не обдумав тщательно свои действия, МККК все больше пытается использовать свой многолетний опыт для решения текущих и возникающих проблем, связанных с оказанием гуманитарной помощи.

МККК участвовал в работе, проводимой повсеместно Движением Красного Креста и Красного Полумесяца, цель которой заключалась в том, чтобы национальные общества, в предвидении возникновения каких-либо проблем, оценили степень уязвимости различных групп населения в масштабах страны. МККК взаимодействовал с другими организациями, помогая разрабатывать нормы поведения для тех, кто занимается гуманитарной деятельностью, и проекты документов, разъясняющих право на получение гуманитарной помощи⁵. МККК

¹ О принятии МККК решений во время Второй мировой войны см. главным образом *Jean-Claude Favez. Une mission impossible? Le CICR, les déportations, et les camps de concentrations Nazis.* Payot, Lausanne, 1988. Автор имел доступ к архивам МККК. Сравни с *François Bugnion*, *op. cit.* (см. сн. 1 на с. 7), который интерпретирует ситуацию в более выгодном свете, но он — сотрудник МККК.

² *Dominique-D. Junod*, *op. cit.* (см. сн. 1 на с. 19).

³ *Jacques Freymond. Guerres, révolutions, Croix-Rouge, Institut universitaire de Hautes études internationales, Genève, 1976.* Фреймон был вице-президентом и исполняющим обязанности Президента МККК.

⁴ Некоторые изменения отражены в отчете: *Isabelle Vichniac. Croix-Rouge, les stratégies de la bonne conscience.* Alain Moreau, Paris, 1988, но в нем имеются ошибки.

⁵ См., например, документ, принятый советом Международного института гуманитарного права (Сан-Ремо): *Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance.* — IRRIC, № 297, November—December 1993, pp. 519–525.

различными способами доказал, что он является ключевым действующим лицом, в то время как мировое сообщество на пороге XXI века, спотыкаясь, движется к созданию системы планирования деятельности по оказанию помощи в условиях войн и подобных обстоятельств.

VI. Заключение

МККК — не единственная организация, оказывающая международную гуманитарную помощь в условиях вооруженных конфликтов и гражданских беспорядков. Масштаб возникающих по всему миру задач, требующих решения, слишком велик, а МККК слишком мал. Возросла потребность в серьезном общественном управлении в области оказания гуманитарной помощи. МККК остается неправительственной швейцарской организацией, хотя и признанной в международном публичном праве. Наряду с тем, что МККК перестал определять развитие Движения Красного Креста и Красного Полумесяца с появлением новых символов и новых участников, это только ослабило единство Движения, — Комитет также утратил свою доминирующую роль в деле оказания помощи в условиях вооруженных конфликтов и сложных критических ситуаций. Могло ли быть иначе, пусть решают историки.

Изменения произошли после гражданской войны в Нигерии, которая сделала МККК одной из наиболее уважаемых организаций, оказывающих эффективную помощь в конфликтных ситуациях. Алжирский дипломат Мохамед Сахнун, будучи представителем Генерального секретаря ООН в Сомали, который решительно критиковал должностные преступления, назвал МККК одной из двух организаций (второй был ЮНИСЕФ), оказавших весомую помощь в чрезвычайно трудных условиях, в которых находилось это государство в 90-х гг¹. Ларри Майнер, принимавший участие в широком исследовании вопроса оказания гуманитарной помощи, проводившемся в Брауновском университете, сделал вывод, что «МККК имеет наиболее полный список дел, хорошо выполненных в сложных условиях, диктуемых конфликтными ситуациями»². Позднее Фред Куни, широко известный эксперт по оказанию помощи во время бедствий, также превозносил МККК, хотя и полагал, что чрезмерная приверженность Комитета принципу осмотрительности и сдержанности в действиях и высказываниях мешает ему играть более видную роль в ситуациях конфликта³. Джеймс Ингрэм, имеющий длительный опыт работы

¹ *Mohamed Sahnoun, Somalia: The Missed Opportunities*. US. Institute of Peace Press, Washington, 1994, p. 18. См. также его комментарий с обвинением «неодолимой бюрократии ООН, которая, в противоположность Красному Кресту, состоит из чиновников, больше заинтересованных в своей карьере и благополучии, чем в конкретной работе». Цитируется в статье: *J. Perlez. No easy fix for Somalia*. — *New York Times*, September 7, 1992, p. A1.

² *Larry Minear. Making the Humanitarian System Work Better*. — *Kevin Cahill*, (ed.), op. cit. (см. сн. 2 на с. 7), p. 243.

³ *Fred Cuny. Humanitarian Assistance in the Post-Cold War Era*. — *Thomas G. Weiss, Larry Minear* (ed.). *Humanitarianism Across Borders*. Lynne Rienner, Boulder, 1993, p. 168.

в осуществлении международных продовольственных программ, заметил, что «мужественный и компетентный персонал МККК вне всяческих упреков и вызывает огромное восхищение»¹.

Можно представить себе такое развитие событий, которое уменьшило бы роль МККК как координатора оказываемой Красным Крестом помощи в ситуациях конфликта. Реальными полномочиями по координации деятельности организаций в рамках ООН в области оказания помощи может быть наделен ДГВ, хотя в момент написания данной статьи это кажется маловероятным. Или же ДГВ будет ликвидирован, а в рамках программы развития ООН будет создана другая, более совершенная организация по решению проблем, связанных с бедствиями. Это тоже кажется маловероятным. Третий вариант состоит в том, что крупнейшие доноры — Агентство США по международному развитию и Управление по гуманитарным вопросам ЕС — могут настоять на создании более эффективной системы на базе существующих организаций. Размеры их пожертвований и наличие у них адекватных средств позволит им это сделать. Поскольку МККК противится такому типу вертикальной координации, осуществляемой государственными или политическими организациями, он может остаться в роли стороннего наблюдателя, выполняющего только функцию предупреждения о возможном возникновении опасной ситуации и оказывающего небольшую временную помощь.

Но до тех пор, пока нынешняя система предоставления международной гуманитарной помощи существует, МККК, вероятно, останется одной из наиболее важных ее составляющих. Он успешно справлялся с различными задачами, возникавшими в этой сфере. Комитет поддерживает горизонтальную или добровольную координацию между организациями, оказывающими гуманитарную помощь, и современная система работает лучше, чем можно было бы предположить при беглом знакомстве с ее сложной организацией.

Появление множества других гуманитарных организаций не оттеснило МККК в сторону. Комитет осуществляет множество важных акций при поддержке доноров, которая в разных случаях различна. Действия МККК, как и других оказывающих помощь организаций, в ряде конфликтов ограничивались самими враждующими сторонами. То, что МККК не смог обеспечить ту помощь, которую он хотел осуществить в таких местах, как Либерия или Судан, — вина не Комитета, а комбатантов, у которых отсутствовали какие-либо понятия о гуманитарных ценностях.

Мог ли МККК поступить подобно Би-Би-Си, когда она в 1984 г. запустила в действие механизм оказания широкомасштабной помощи Эфиопии, освещая драматические картины разразившегося в стране голода? Вероятно, нет — ведь МККК склонен к осмотрительным и сдержанным действиям внутри страны. Но времена меняются, и можно пометчать.

¹ *James Ingram. The Future Architecture for International Humanitarian Assistance. — Thomas G. Weiss, Larry Minear, op. cit. (см. сн. 3 на с. 23), p. 189 and passim.*

Дейвид П. Форсайт — профессор и заведующий кафедрой политических наук в университете Линкольна в Небраске, США. Является автором книги «Humanitarian Politics: The International Committee of the Red Cross». Johns Hopkins, 1977, и менее объемных работ, посвященных МККК и Международному движению Красного Креста и Красного Полумесяца.