

Открытые выступления Красного Креста и Красного Полумесяца: семь раз отмерь, один раз отрежь

Майкл А. Мейер

Введение

Роль, которую играют все составные части Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца в деле защиты и отстаивания идей гуманизма, растет. Однако, прежде чем мы приступим к обсуждению этого конкретного вида деятельности Движения, необходимо в первую очередь рассмотреть, а может быть, и пересмотреть статус Красного Креста и Красного Полумесяца, закрепленный Уставом.

Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца включает в себя три части: Международный Комитет Красного Креста (МККК); признанные национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца (по данным на ноябрь 1996 г. их насчитывалось 170) и Международную Федерацию обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (далее — Федерация). Каждая из составных частей Движения представляет собой независимую структуру. Они, как правило, выполняют различные задачи в четко определенных рамках. Хотя МККК, национальные общества и Федерацию объединяет деятельность, направленная на достижение общих гуманитарных целей, и четко сформулированные основополагающие принципы, хотя они обязаны сотрудничать и поддерживать друг друга, они являются независимыми одна от другой организациями¹. Иначе говоря, во многих случаях Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца скорее идеал, а не оперативная организация.

Однако это формальное, определенное Уставом положение не всегда понятно. Кроме того, оно может даже изменяться. В резолюциях, принятых недавно на Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца и на Совете делегатов, есть ссылки на Международное движение, которые создают впечатление о нем как об оперативной организации². Ссылки такого рода

¹ Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (1986), Преамбула и статья 1, см. «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». МККК, Москва, 1995, с. 13–15.

² См., например, резолюции 2 и 4 XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, 1995 г. — МЖКК, № 8, январь—февраль 1996, с. 63 и 72, а также резолюции 1, 2, 3 и 6 Совета делегатов 1995 г., там же, с. 145, 146, 148, 152.

можно было бы отнести за счет плохой подготовки документа. Но, я полагаю, для резолюций были выбраны именно такие выражения, которые отражают распространенное мнение, а быть может, и растущую в иных уверенность, что в Международном движении и в самом деле существует (или должна существовать) сплоченность, благодаря которой оно представляет собой нечто большее, чем аморфную структуру, состоящую из отдельных организаций, объединенных общей историей, общими целями и ценностями; что Движение может в некоторых случаях предпринимать какие-то действия или восприниматься как оперативная организация и может выйти за рамки простой совокупности своих частей.

Вообще, в действительности широкая общественность и многие журналисты не видят никакой разницы между составными частями Движения: они полагают, что все сотрудники Красного Креста или Красного Полумесяца, оказывающие помощь при стихийных бедствиях, работающие в лагерях беженцев или посещающие заключенных, принадлежат к одной организации.

Мы не ставим перед собой цель рассмотреть в этой статье те функции, которые Движение или его составные части выполняют в соответствии со своими уставами, или те функции, которые находятся в стадии становления. Это вопрос теоретический и юридический, относительно которого люди доброй воли, приверженные идеалам Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, имеют — или будут иметь — твердые и диаметрально противоположные, а иной раз и несостоятельные, мнения.

Независимо от того, какой из двух подходов — «строго уставный» или «эволюционистский» — правильно определяет существующее положение, бесспорными остаются два факта: во-первых, деятельность одной из составных частей Движения может оказать влияние на других его участников, и, во-вторых, Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца часто рассматривается как единое целое, несмотря на существование отдельных частей.

Составные части Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, все вместе и каждая в отдельности, в разной степени и на разных уровнях, имеют некоторый опыт обращений к общественному мнению. В самом деле, можно сказать, что именно благодаря таким обращениям одного человека, Анри Дюнана, было создано Международное движение и разработана Женевская конвенция 1864 г. об улучшении участи раненых на войне. Тем не менее у организаций, входящих в состав Движения, опыт проведения широких кампаний невелик, к тому же эта сфера все больше становится делом профессионалов. Кроме того, открытые выступления перед общественностью серьезно влияют на другие виды деятельности МККК, национальных обществ и Федерации, те, которые уже стали традиционными и присущи только ему. Именно поэтому Международному движению Красного Креста и Красного Полумесяца необходимо с большей тщательностью и после более широких консультаций, чем до сих пор, выполнять свою роль по мобилизации общественного мнения.

Все, что сказано выше и что будет говорить далее, выражает личное мнение автора, который стремится открыть дискуссию по этому вопросу среди участников Движения, в том числе в его собственном национальном обществе.

Суть вопроса

Цель настоящей статьи состоит не в том, чтобы выделить какую-либо из составных частей Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, но, как было сказано, дать толчок дискуссии и стимулировать размышления по поводу масштабов осуществляемой каждой составной частью и всем Движением Красного Креста и Красного Полумесяца в целом деятельности, направленной на защиту и отстаивание определенных идей и положений. При этом следует помнить, что деятельность одного из участников Международного движения может быть приписана другим его участникам или может отразиться на них. Ниже иллюстрируются различные аспекты рассматриваемого вопроса.

Все национальные общества, являющиеся членами Федерации, и Секретариат Федерации обязаны выполнять Стратегический план действий Федерации на 90-е годы¹. Задача 3 Стратегического плана действий предусматривает в качестве одного из средств достижения главной цели — «повышения уважения к человеческому достоинству и гуманитарным ценностям» — «более активное отстаивание гуманитарных идеалов». Для этого необходимо, с одной стороны, «лучше использовать опыт работы» Федерации и национальных обществ с наиболее уязвимыми группами населения, чтобы проводить такую деятельность в их интересах, а кроме того — укреплять связи Федерации и национальных обществ с правительствами, «чтобы делать это более эффективно». При ближайшем рассмотрении эти действия не совсем понятны и не лишены противоречий. Выражения «отстаивать что-либо» и «открыто выступать в защиту чего-либо» не являются четко определенными терминами², и если открытые выступления выходят за рамки обычной деятельности (такой как распространение знаний о международном гуманитарном праве) и сводятся к традиционным методам проведения кампаний (лоббирование в законодательных органах, обращения с петициями и проведение демонстраций), то это фактически противоречит призыву укреплять связи с правительством. Кроме того, деятельность такого рода не всегда находится в соответствии с основополагающим принципом нейтральности.

Число акций, которые поддерживает и проводит МККК, все возрастает: здесь можно назвать кампании по запрещению противопехотных мин и ослепляющего лазерного оружия, а также привлечение внимания общественности

¹ См. соответствующие решения Генеральной ассамблеи Федерации начиная с 1989 г. Общий обзор решений, недавно принятых по данному вопросу на X сессии Генеральной ассамблеи в 1995 г., см. в МЖКК, № 9, март—апрель 1996, с. 63.

² Выражения, подобные этим, можно понимать и употреблять по-разному, иногда они взаимозаменяемы. Необходимо выработать их терминологические определения для использования в рамках Движения Красного Креста и Красного Полумесяца. В качестве стимула для дальнейшего обсуждения и целей настоящей статьи предлагаются следующие определения: 1) отстаивать что-либо: доводить до сведения других факт своей поддержки какого-либо конкретного дела; 2) открыто выступать в защиту чего-либо: обращаться к общественному мнению; 3) негласные действия: обращение к ограниченной аудитории, возможно, на конфиденциальной основе; 4) кампания: ряд спланированных и организованных мероприятий, направленных на достижение конкретного результата, с использованием всех доступных средств; обычно проводится открыто. Цель этих видов деятельности — воздействовать на чьи-либо взгляды либо поведение. Благодаря неконфронтационным методам участники Движения, как правило, получали доступ к тем лицам, которые принимают решения.

к проблемам водоснабжения во время войны. Мало кто из участников Движения сомневается в важности этих вопросов. Однако не всегда ясны цели каждой такой кампании или акции, направленной на «повышение сознательности».

Возьмем, к примеру, кампанию по запрещению противопехотных мин. В самом призыве («Остановите мины!»), во многих заявлениях и сообщениях для прессы говорится о минах вообще, между ними не проводится различий. Понятно, что с точки зрения рекламы проще говорить о «минах», а не о «противопехотных минах». Тем не менее эти различия важны, а ведь слишком общая терминология может вызвать недопонимание. Использование эмблемы Красного Креста или Красного Полумесяца в качестве символа кампании, оправданное, быть может, с точки зрения Правил использования эмблемы 1991 г.¹, также может стать причиной неправильного понимания значимости эмблемы, ее особого статуса и нейтральности.

Также неясно, какова была цель акции, направленной на привлечение внимания общественности к проблеме водоснабжения во время войны: просто повысить информированность населения в этом вопросе, который имеет особое значение в период вооруженного конфликта, но не выходит на первый план, либо обозначить стремление к созданию нового международного гуманитарного права, либо то и другое одновременно.

С чисто практической точки зрения неясно, можно ли в одно и то же время с равным успехом проводить несколько кампаний или похожих акций, сохраняя неизменным моральный авторитет и влияние. Возможно, слово «кампания» имеет слишком широкое значение, оно неконкретно и даже деструктивно, если не сопровождается какими-то объяснениями, например: «привлечение внимания общественности». Сильное желание МККК сохранить независимость при принятии решений и одновременно стремление убедить остальных участников Движения оказать поддержку проводимым им кампаниям еще больше осложняют осуществление подобных акций. Возникает также вопрос, не помешает ли проведение кампаний выступать МККК в его традиционной роли нейтрального посредника и не воспрепятствует ли выполнению им особых функций в соответствии с международным гуманитарным правом, при том что такие кампании проводят и могут проводить многие другие организации. Как отмечается ниже, подобную озабоченность можно высказать и по отношению к деятельности национальных обществ.

Некоторые аспекты традиционной роли защитника, в которой выступает Красный Крест и Красный Полумесяц

Выступать в качестве защитника — значит принимать чью-либо сторону или отстаивать какое-либо дело. Такую деятельность можно вести негласно или

¹ «Regulations on the use of the emblem of the red cross or the red crescent by National Societies» (1991). — IRRC, No. 289, July—August 1992, pp. 339ff. См. также на русском языке: «Правила по использованию эмблемы Красного Креста или Красного Полумесяца национальными обществами». — «Правовая защита эмблем Красного Креста или Красного Полумесяца». Москва, МККК, 1995, с. 84–112.

открыто, осторожно или энергично. Международное движение давно уже действует в защиту жертв, особенно жертв вооруженных конфликтов, и отстаивает гуманитарные ценности (например, способствуя соблюдению всех Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним¹, а также выступая за обеспечение первичной медико-санитарной помощи)². В то же время участники Движения осуществляют свою деятельность в определенных рамках, которые не ограничивают свободу действия других организаций, занимающихся пропагандистской работой и отстаивающих какое-либо дело. Эти рамки определяются основополагающими принципами нейтральности, беспристрастности и единства; всемирным характером Движения и необходимостью принимать во внимание несопадающие точки зрения и традиции; признанной международным гуманитарным правом ролью участников Движения, предполагающей, в частности, что МККК и национальные общества имеют особые права и обязанности по отношению к жертвам вооруженных конфликтов³. Такой особый статус в соответствии с международным гуманитарным правом⁴ и возросшая роль национальных обществ в качестве вспомогательных структур государственных властей своих стран в области гуманитарной деятельности⁵ требовали, естественно, поддержания доверительных отношений между обществами и правительствами.

Поддержание доверительных отношений не предполагает, что национальным обществам следует соглашаться со всеми аспектами политики, проводимой правительством. В случае необходимости национальные общества должны напоминать правительствам своих стран о тех последствиях, которые их действия могут иметь для гуманитарной сферы, и всегда сохранять независимость от государства. Установление с властями отношений доверия также зависит от компетентности и надежности национального общества, его цельности и принципиальности.

¹ Эта деятельность получила одобрение на XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, резолюция 1, пункт 4. — МЖКК, № 8, январь—февраль 1996, с. 62; встреча Межправительственной группы экспертов по защите жертв войны, рекомендация VIII (с), там же, с. 91. См. также *Hans-Peter Gasser. Universal Acceptance of International Humanitarian Law: Promotional Activities of the ICRC.* — IRRС, № 302, September—October 1994, pp. 450–463.

² Федерация и состоящие в ней национальные общества поддерживают программу, выдвинутую Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) «Здоровье для всех к 2000 году». Эта программа также получила одобрение на XXIV Международной конференции Красного Креста, Манила, 1981, резолюция 22. — IRRС, № 225, November—December 1981, p. 340.

³ Действительно, МККК и Федерация, причем Федерация в качестве представителя входящих в нее национальных обществ на международном уровне, получили статус наблюдателей на Генеральной Ассамблее ООН преимущественно благодаря этой общепризнанной особой роли.

⁴ Задачи МККК и национальных обществ согласно гуманитарному праву разъясняются в: *Hans Haug. Humanity for All: The International Red Cross and Red Crescent Movement.* Henry Dunant Institute, Paul Haupt Publishers, Berne-Stuttgart—Vienna, 1993, pp. 76–81 and 174–179, соответственно. Следует отметить, что согласно ряду положений гуманитарного права МККК и национальные общества получили исключительные права или обязанности. Это еще одна причина значимости концепции Движения, чья роль заключается в попытке обеспечить сотрудничество участников Движения с тем, чтобы они дополняли друг друга, а не конкурировали и не тратили напрасно средства на проведение схожих акций.

⁵ Такая вспомогательная роль является фактически условием для признания любого национального общества. Устав (см. сноску 1, с. 33), статья 4, пункт 3; см. также статью 3, пункты 1 и 2.

Все эти факторы явились предпосылками для развития традиционной дипломатии сдержанности, которая в течение почти 135 лет верно служила Движению Красного Креста и Красного Полумесяца, в особенности МККК¹. Не предающиеся огласке шаги, предпринимаемые Международным движением, в том числе национальными обществами, часто увенчивались успехом в гуманитарной области именно благодаря тому доверию, которым Движение пользуется у государственных властей в результате длительного опыта работы с ним и конфиденциальности докладов, позволяющих избежать открытой полемики и затруднительных положений.

Этому в значительной мере способствовало то уважение, которое Движение приобрело за свой, если так можно сказать, реалистический идеализм, за достижение практических результатов в деле оказания помощи нуждающимся. В своей книге «Воспоминание о битве при Сольферино» Анри Дюнан выступал за прагматичный, реалистичный подход к оказанию помощи больным и раненым на поле боя. Дюнан ненавидел войну, как любой другой человек, но он признавал, что поскольку война существует, необходимо предпринимать все возможные практические действия для смягчения ее ужасов.

Хотя на протяжении всей своей истории Движение Красного Креста и Красного Полумесяца как открыто выступало в защиту чего-либо, так и действовало негласно, представляется, что его публичные выступления всегда отличались особой осторожностью и обычно касались либо вопросов, имеющих непосредственное отношение к деятельности Движения, либо вопросов, в решении которых Движение имело опыт. При этом большое внимание уделялось тому, чтобы такие выступления не сказались отрицательно на других аспектах деятельности Красного Креста и Красного Полумесяца².

Необходимость изменений

В последние десятилетия возросло количество особых объединений, единственной задачей которых является предание гласности того или иного вопроса или дела с тем, чтобы мобилизовать общественное мнение в поддержку какой-либо политики или действий или для их осуждения. В сфере прав человека хорошо известна такая организация, как «Международная амнистия», а в области защиты окружающей среды — «Гринпис».

Все больше организаций по содействию развитию и оказанию помощи, в том числе те, что входят в систему ООН, также открыто выступают по разным поводам, часто стремясь тем самым изменить политику правительств. Во мно-

¹ См. «Action of the ICRC in the Event of Breaches of International Humanitarian Law». — IRRС, № 221, March—April 1981, pp. 76–83. См. также на русском языке: «Действия Международного Комитета Красного Креста в случае нарушений международного гуманитарного права». Москва, МККК, 1994.

² Например, основой для проведения в 1990–1991 гг. Всемирной кампании по защите жертв войны стала резолюция 8, пункт 3, XXV Международной конференции Красного Креста, Женева, 1986. — IRRС, № 255, November—December 1986, p. 352. Последующие решения по выполнению резолюции были приняты Советом делегатов Движения.

гих государствах, где в основу юридической системы положено общее право, организации, имеющие статус благотворительных, как правило, не могли заниматься политикой. Хотя в Соединенном Королевстве подобные ограничения становятся более гибкими, в некоторых случаях проведение кампаний благотворительными организациями рассматривалось как деятельность, выходящая за рамки их полномочий, и вызывало публичное осуждение.

В ряде стран с демократическими традициями проведение кампаний считается одним из способов выражения политических взглядов. Порой национальным обществам в таких странах было трудно конкурировать с другими добровольными и благотворительными организациями в том, что касается общественной поддержки, поскольку национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца придерживались принятой в Движении политики сдержанной дипломатии и сохраняли свою независимость. В некоторых странах, где население в основном однородно, проведение кампаний может не повлиять на всеобщее доверие к Красному Кресту, а вот отсутствие подобной деятельности способно негативно отразиться на национальных обществах.

Все возрастающее неуважение к международному гуманитарному праву и, возможно, память о своем молчании во время массового уничтожения евреев фашистами привели к тому, что МККК стал гораздо чаще публично осуждать нарушения Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним¹. Можно только приветствовать такие выступления, в которых находит выражение совесть международного сообщества. Однако практическая ценность подобных осуждений, при том что они часто оставались незамеченными в ходе недавних конфликтов, заслуживает рассмотрения в отдельной статье.

Увеличение числа проблем гуманитарного характера привело к формированию следующего мнения: каждый из участников Движения и все Движение в целом должны использовать свою репутацию, приобретенную за почти 135-летний период своего существования, чтобы открыто рассмотреть эти проблемы, используя все усиливающееся влияние средств массовой информации.

Поскольку количество благотворительных организаций растет, обостряется и конкуренция за финансовые средства, которых становится все меньше. В связи с этим МККК и Федерация, видимо, почувствовали, что им необходимо сделать более заметной свою деятельность и тем самым сохранить или даже увеличить число своих сторонников.

Более того, некоторые считают, что составные части Движения должны пересмотреть свою традиционную роль и традиционные методы работы, чтобы сохранить свое место в стремительно меняющемся мире, где поддержка со стороны общественности может оказать более существенное влияние на политику властей, чем принятие нового гуманитарного права.

Подобные обстоятельства, вероятно, способствовали тому, что от Движения Красного Креста и Красного Полумесяца требуют теперь открытых выступлений при отстаивании тех или иных позиций.

¹ По поводу определенной политики МККК в этих вопросах см. сноску 1, с. 38.

Потенциальные трудности

Движение Красного Креста и Красного Полумесяца действительно занимает особое место среди других гуманитарных организаций. Этому есть немало причин, но главной из них является признание, которое получили составные части Движения в соответствии с международным гуманитарным правом и Уставом Движения. Как отмечалось выше, сохранение особого статуса предполагает поддержание отношений доверия с государствами, и основополагающие принципы были разработаны, в частности, и для того, чтобы участники Движения использовали их в качестве ориентира в своих отношениях с правительствами.

Мы уже говорили, что национальные общества, будучи нейтральными вспомогательными структурами своих правительств в гуманитарной сфере, часто способствовали утверждению гуманитарных принципов и осуществлению гуманитарной деятельности, прибегая к «конфиденциальной» дипломатии, действуя «за сценой». То же самое, причем в еще большей степени, можно сказать и об МККК. Есть множество других организаций, которые призваны выступать открыто, нередко с намерением пробудить общественное сознание и сформировать общественное мнение, чтобы заставить правительство изменить свою политику. Эти организации — «Международная амнистия», «Хьюман райтс воч» — служат замечательному делу. Но, как правило, они не решают те гуманитарные вопросы, которыми занимается Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, в особенности во время вооруженных конфликтов и других чрезвычайных ситуаций, представляющих угрозу для безопасности государства и уязвимых категорий населения. Смогут ли составные части Движения завоевать известность в качестве организаций, открыто выступающих в защиту той или иной политики, и в то же время сохранить доверие со стороны правительств? Разве принятый в Международном движении подход не служил интересам жертв на протяжении стольких лет, позволяя участникам Движения достигать ощутимых результатов в гуманитарной сфере, которых не удалось бы добиться открытыми выступлениями в защиту этих жертв? Не объясняется ли это тем, что Движение Красного Креста и Красного Полумесяца не часто выступает с публичными заявлениями и имеет репутацию организации, сохраняющей строгую нейтральность, а когда выступает, то его заявления встречают с уважением? Если участники Движения открыто занимают какую-либо позицию относительно того или иного вопроса, не будет ли их квалифицированный совет в этом случае считаться менее объективным?

Существует еще одна трудность, определяемая типом проблемы, в связи с которой Движение решает выступить открыто. Его участники используют самые различные способы, работая с наиболее уязвимыми группами населения. Какую проблему следует выбрать в качестве центральной для широкого обсуждения, кто должен произвести этот выбор, как это происходит? Один конкретный пример: МККК все больше проявляет инициативу в вопросах контроля над

вооружениями, не без поощрения государств¹. После Первой мировой войны МККК активно участвовал в движении за запрещение химического оружия, и можно сказать, что его недавние действия в области контроля над вооружениями находятся в сфере его признанных полномочий, касающихся Гаагского права, в соответствии с международным гуманитарным правом. Однако надо заметить, что у МККК нет возможности всесторонне рассматривать эти вопросы без помощи извне.

Кроме того, подобные вопросы представляют прямую угрозу для государств с точки зрения их безопасности и тем самым почти неизбежно приводят к трениям в отношениях с правительствами, более опытными и компетентными в этой области. С другой стороны, международное гуманитарное право призвано установить реальное равновесие между задачами безопасности и соображениями гуманитарного характера. Допустимо утверждать, что роль МККК, а может быть, и всех составных частей Движения при определении такого равновесия состоит в попытке проследить за тем, чтобы человеческой личности было уделено должное внимание. Естественно, это исключительно тонкий вопрос: в такой сфере составные части Движения имеют очень разные возможности для обращения к общественному мнению, и деятельность одной из них может сказываться на других, особенно если МККК будет искать поддержку своим начинаниям².

Важна также разумность позиции, принятой Движением. Придерживаемся ли мы нашей традиции реалистического идеализма и преследуем ту цель, которая действительно достижима в данных обстоятельствах, даже если наши долгосрочные планы гораздо шире? Или же мы встаем на позицию «все или ничего», которая столь популярна среди других организаций, стремящихся к мобилизации общественного мнения? Заняв такую позицию, Движение могло бы повысить свой авторитет в глазах некоторых организаций и в своих собственных. Однако если смысл существования (*raison d'être*) Движения — это помощь жертвам и наиболее уязвимым категориям людей, не может ли прагматический подход, результаты применения которого проявляются достаточно быстро, оказаться гораздо более действенным, не будучи лишен при этом возможности дальнейшего развития?

Выбранная тактика также важна в плане достижения как краткосрочных, так и долгосрочных результатов. После широкой поддержки МККК полного запрещения противопехотных мин представленный им отчет о военной целесообразности использования такого вида оружия³ был сначала автомати-

¹ XXVI Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, 1995, резолюция 1, пункт 4. — МЖКК, № 9, январь—февраль 1996, с. 62; встреча Межправительственной группы экспертов по защите жертв войны, рекомендация VIII (с), там же, с. 91; XXVI Международная конференция, резолюция 2, глава H, пункт (j), там же, с. 71.

² Позиция МККК по отношению к проблеме противопехотных мин явилась причиной того, что одному национальному обществу было отказано в участии в качестве одного из организаторов семинара по данному вопросу, в котором должны были участвовать ученые, представители правительства и военные юристы. Подобный отказ не имеет прецедентов. Именно из-за позиции, занятой МККК, возникло мнение, будто Движение Красного Креста и Красного Полумесяца не является нейтральным в этом вопросе.

³ Antipersonnel landmines: Friend or Foe? ICRC, Geneva, 1996.

чески воспринят в некоторых кругах скептически, несмотря на его достоинства, поскольку он продолжал ту политику, которую Международный Комитет проводил с самого начала. Спорным остается обоснованность того, что национальным обществам предложили заручиться поддержкой военнослужащих, находящихся на действительной службе, а также тех, кто вышел в отставку, относительно результатов отчета, тогда как эти результаты могли войти в противоречие с политикой их государств и с официальной точкой зрения их вооруженных сил. По крайней мере, несколько национальных обществ рисковали потерять те отношения доверия с властями, которые так важны для выполнения обществами их особой роли.

Приведенный выше анализ не исчерпывает значения той роли, которую Красный Крест и Красный Полумесяц играет, открыто отстаивая те или иные положения. Этот анализ, скорее, призван определить некоторые области, в которых могут возникнуть трудности.

Планирование в сфере публичных выступлений: вопросы для размышления

По причинам, изложенным выше, деятельность, связанная с обращением к общественному мнению, не является для составных частей Движения легкой и не осуществляется автоматически. Виды такой деятельности различны: информационная программа, предназначенная для привлечения внимания общественности к гуманитарным аспектам какого-либо вопроса, по своему характеру и способу реализации отличается от кампании, направленной на изменение политики правительства. Кроме того, широкомасштабные кампании обычно приводят к появлению врагов или, по крайней мере, вызывают полемику, в результате чего такие акции трудно бывает согласовать с принципами Движения и его традиционными функциями. Для разрешения этого конфликта составные части Движения, работая как независимо, так и вместе в Совете делегатов¹, могут принять такой общий принцип: прибегать к открытым обращениям к общественности ради людей, а не ради политики. К примеру, Движение может выступить от имени жертв, пострадавших в результате конфликта, и долг правительства — отреагировать на это выступление. Однако Движение столкнется с трудностями, если возьмется за пропаганду конкретной политики в целях удовлетворения потребностей пострадавших, поскольку вполне вероятно, что такая политика поможет одной группе жертв и ущемит интересы другой.

Прежде чем начинать новые кампании, предлагается рассмотреть следующие вопросы:

- 1) Посвящена ли кампания одной из основных проблем, вызывающих озабоченность Движения Красного Креста и Красного Полумесяца? Выработана

¹ Совет делегатов является уставным органом Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и состоит из представителей его составных частей. На встречах Совета делегатов обсуждаются проблемы, касающиеся Движения в целом. Устав (см. сноску 1, с. 33), статья 12.

- ли в Движении какая-либо политика по данному вопросу, и если такая политика существует и ее необходимо изменить, как это сделать, прибегнув к максимально широким консультациям?
- 2) Каким образом проведение той или иной акции повлияет на другие аспекты деятельности и цели Движения, а также на его репутацию в краткосрочной и долгосрочной перспективе? Относится ли предлагаемая акция к первостепенным задачам? Располагает ли данная составная часть Движения сама по себе или вместе с другими необходимыми возможностями для успешного проведения акции?
 - 3) В чем конкретно будет выражаться акция, согласуются ли планируемые мероприятия с основополагающими принципами и другими уставными документами, не нарушают ли они целостности Движения или его составных частей? Можно ли добиться поставленной цели другими способами?
 - 4) Сможет ли Движение во время проведения кампании сохранить свой особый характер и отличие от других организаций, которые отстаивают те же взгляды?
 - 5) Является ли целью проводимой акции влияние на образ мыслей общества с помощью приобретенных знаний и опыта работы Движения, в том числе и на местах?
 - 6) Составные части Движения могут добровольно присоединяться к той или иной акции: нельзя обязать национальные общества участвовать в кампании, если они не в состоянии этого сделать либо полагают, что проведение кампании не принесет положительных результатов при существующей обстановке в стране.

Некоторым читателям покажется, без сомнения, что этот подход предполагает слишком много ограничений. Важно, что составным частям Движения необходимо выработать общее направление такой деятельности, которая посредством публичных выступлений и заявлений будет мобилизовывать общественное мнение, и дать ей четкое определение.

В настоящее время власти предлагают МККК и другим составным частям Движения осуществлять их общепризнанные особые функции при работе на местах и во время правительственных совещаний, чего не предлагается прочим организациям и о чем эти прочие могут только мечтать¹. Благодаря особому характеру отношений между правительствами и Движением и исторической роли участников Движения в обеспечении выполнения и развитии гуманитарного права представители государств по-прежнему встречаются с представителями Движения на Международных конференциях Красного Креста и Красного Полумесяца. Существует мнение, что, вместо того чтобы, подобно другим организациям, принимать участие в проведении кампаний обычными методами, Движению следовало бы сосредоточиться на оказании помощи наиболее незащищенным группам людей (это может включать выступления в роли защит-

¹ Из недавних примеров можно упомянуть особую роль МККК в обмене военнопленными (статья IX Дейтонского соглашения, см. МЖКК, № 9, март—апрель 1996, с. 83), а также выполнение им функций специального докладчика на Международной конференции по защите жертв войны и на последующих встречах экспертов (IRRC, № 296, September—October 1993, pp. 359 ff.).

ника) и на более эффективном укреплении своего уникального статуса и развитии своих функций.

Особая роль национальных обществ и других составных частей Движения Красного Креста и Красного Полумесяца в решении вопросов международного гуманитарного права была подтверждена на XXVI Международной конференции Движения и отражена в Рекомендациях, составленных Межправительственной группой экспертов по защите жертв войны¹. Эти рекомендации дают национальным обществам ни с чем не сравнимую возможность расширить свою деятельность в качестве партнера правительства в распространении знаний о международном гуманитарном праве и в его имплементации. Выполнение этих задач требует установления отношений взаимного доверия, и трудно представить, что проведение широких кампаний против политики правительства будет способствовать развитию таких доверительных отношений. Для составных частей Движения важно согласовывать усилия, направленные на то, чтобы все большее число национальных обществ могло играть особую роль в области гуманитарного права.

За нейтральную и беспристрастную гуманитарную деятельность, беззаветное служение делу и приверженность своим принципам на протяжении долгой истории Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца по праву пользуется уважением. Несмотря на то что статус составных частей Движения закреплен законодательно, часто они получают возможность действовать только потому, что им доверяют. Открытые выступления при отстаивании тех или иных позиций должны быть тщательно подготовлены и не менее тщательно проведены, иначе они могут подорвать это доверие и в конечном итоге станут причиной того, что Движение Красного Креста и Красного Полумесяца, в том числе и МККК, будут рассматривать всего-навсего как еще одну из неправительственных организаций.

В последние годы Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца сплоченно выступало против того, чтобы гуманитарная деятельность приобретала политическую окраску. Составным частям Движения следует быть осторожными, чтобы своими действиями не усилить эту нежелательную тенденцию².

Майкл А. Мейер возглавляет отдел международного права Британского Красного Креста. В статье выражено личное мнение автора, которое не обязательно совпадает с точкой зрения Британского Красного Креста.

¹ Резолюция 1, пункт 4 (см. сноску 1, с. 37).

² См., например, XXVI Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, резолюция 4, глава G, пункты 1 и 2 (а). — МЖКК, № 8, январь—февраль 1996, с. 77.