

## Как действовать в условиях возросшей уязвимости персонала гуманитарных организаций?

### Точка зрения делегата МККК

#### *Угроза безопасности*

«Безопасность [персонала гуманитарных организаций на местах] — это вопрос прежде всего *политический*, а уж затем технический. Никакие правила, никакие защитные меры не могут заменить собой хорошо налаженных контактов со всеми сторонами, находящимися в конфликте, чтобы убедить каждую из них в нейтральности, беспристрастности и независимости МККК. Если те, кто руководит боевыми подразделениями, считают, что МККК принимает чью-либо сторону, организация может стать объектом нападений. И наоборот, нейтральность — и прежде всего понимание комбатантами этой нейтральности — является для всех воюющих сторон лучшей гарантией того, что МККК не представляет для них никакой угрозы. Нейтральная позиция, занимаемая делегатами МККК, убеждает комбатантов в том, что его гуманитарная деятельность не оказывает никакого влияния на военные операции». Так сформулировано одно из основных положений концепции безопасности, которую Международный Комитет Красного Креста разработал несколько лет назад, чтобы руководствоваться ею в ходе своей деятельности в условиях вооруженного конфликта.

Это здравая концепция. Разработанная в результате многолетнего опыта осуществления гуманитарной деятельности в условиях конфликтов, происходивших на всех континентах и широтах, она отличается трезвостью подхода и взвешенностью. Трудно представить, чтобы такая гуманитарная организация, как МККК, неожиданно изменила свою концепцию, ведь в ней просто и реалистично сочетаются здравый смысл с доброй волей.

И все же на протяжении последних месяцев убийства представителей МККК совершались с беспрецедентной частотой: в июне 1996 г. трое из них попали в засаду в Бурунди, а в декабре в Чечне шестеро других — в основном члены национальных обществ Красного Креста — были убиты во сне. Но это лишь привлекшие наибольшее внимание злодеяния. Неизбежно возникает вопрос: продолжает ли соответствовать концепция безопасности МККК современной ситуации? Понимают ли и придерживаются ли ее должным образом руково-

дители оперативных подразделений или со временем она оказалась размытой вследствие свыкания с опасностью или в силу наивной веры в существование своего рода гуманитарной неприкосновенности? Или же, наоборот, условия для гуманитарной деятельности изменились таким образом, что осуществлять ее стало возможно только с оружием в руках или с угрозой для жизни? Или, наконец, возрастающая незащищенность гуманитарных организаций объясняется возникновением новых форм бандитизма, появлением на международной арене новых и особенно жестоких действующих лиц, усиливающимися в разных регионах мира анархией, цинизмом властей и падением дисциплины в вооруженных группировках?

Разумеется, МККК и другие составные части Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца страдают от этой волны нападений, убийств и взятия заложников не больше, чем любая другая гуманитарная организация, будь она частная или входящая в систему ООН. Однако, признаем мы это или нет, Движение в целом (и МККК в частности) считало себя более защищенным от проявлений войны, чем другие организации, благодаря своим давним традициям, принципам работы, своей независимости, беспристрастности и опыту, благодаря тому, что эмблема красного креста пользуется всеобщим признанием, и наконец потому, что оно хорошо знает реальную войну, в обстановке которой ему приходится действовать непосредственно и постоянно. Сегодня эта уверенность разбита вдребезги. Она была иллюзией и не выдержала проверку жизнью. Отныне следует признать, что все гуманитарные организации в одинаковой мере уязвимы.

### *Характер современных конфликтов*

Существует много объяснений возросшей уязвимости гуманитарных организаций. Объяснение, которое дают чаще всего, поскольку оно наиболее очевидное и определенным образом сразу привлекает внимание, заключается в том, что появились новые, более или менее организованные, вооруженные группировки, которым, похоже, совершенно чужда сама идея уважения гуманитарной деятельности. Считается, что в основном эти группировки действуют в Африке. Их охотно представляют в виде вооруженных бандформирований, действующих без страха и совести, состоящих по большей части из очень молодых бойцов, никому не подчиняющихся, жестоких и нередко одурманенных наркотиками, не имеющих ни целей, ни принципов, которые безудержно мародерствуют, грабят, насилуют и убивают. Западный человек, чье воображение питается сенсациями и вековыми навязчивыми идеями, охотно поверил в существование этих «новых варваров». В эпоху, когда за удобными объяснениями, предлагаемыми с точки зрения биполярности мира, уже невозможно скрыть все разнообразие причин вооруженных конфликтов, к этим группировкам вновь возник значительный интерес, и, не имея иного объяснения, им стали придавать неоправданно большое значение. Конечно, было бы неверно утверждать, что подобных вооруженных бандформирований не существует, и игнорировать

опасность, возникающую для персонала гуманитарных организаций вследствие непредсказуемости этих формирований, и прежде всего нельзя игнорировать страдания, которые они приносят населению тех районов, где орудуют. Но было бы неверно и делать обобщение на основании отдельного явления, которое все же характерно лишь для некоторых определенных регионов и вовсе не является новым. Афганские вооруженные группировки не имеют ничего общего с группировками в Либерии; недавний геноцид в Руанде осуществлялся по законам, характерным для региона африканских Великих озер, и не может служить для нас ключом к пониманию конфликта в бывшей Югославии или поведения вооруженных группировок в Чечне, Мьянме или Судане. Объединение их всех вместе в особую категорию «новые действующие лица конфликтов», общим знаменателем для которых было бы бессмысленное и в то же время умышленное неограниченное насилие, означало бы их решительное неприятие, любой контакт с ними считался бы недостойным, и в конечном счете это бы привело к невозможности осуществлять гуманитарную деятельность в огромных регионах мира.

Гуманитарные организации должны защищать свой персонал от всех разновидностей бандитизма, которым обычно сопровождаются ситуации вооруженного конфликта. Для этого им следует не только принимать соответствующие технические меры защиты, но и стремиться установить диалог со всеми вооруженными группировками, без какой-либо предвзятости и независимо от целей — или отсутствия таковых, — которые те предположительно преследуют. И только когда при рассмотрении конкретной ситуации на основании имеющегося опыта становится очевидным, что такой диалог невозможен, возникает вопрос, не стоит ли прекратить деятельность и отозвать персонал, осуществляющий гуманитарную деятельность.

То же самое справедливо для ситуаций полной анархии, которые в наши дни в силу странной сдержанности стали называть «неструктурированными конфликтами». История изобилует примерами подобных ситуаций, каждая из которых своеобразна. Одна из особенностей современного этапа развития событий заключается в том, что в богатых странах создается впечатление, будто периоды хаоса, которыми всегда отмечены войны и революции и длительность которых не превышала нескольких дней или недель, теперь в отдельных регионах становятся настолько длительными, что даже превращаются в некую норму. В этих новых условиях жизни без правил нет больше места для сотрудников гуманитарных организаций. Мы имеем здесь в виду Сомали, Либерию. Однако подобное представление обманчиво. Оно не столько отражает реальность, сколько свидетельствует о том, как трудно иностранцам понять сложные законы функционирования ряда переживающих кризис обществ, когда дробление власти переходит определенный предел (недавно это назвали бы «ливанским вариантом», а ранее «балканским типом» развития событий). Совершенно очевидно, что увеличение количества воюющих сторон создает больше опасностей. Ни характер этих опасностей, ни их напряженность не изменяются, просто они становятся более разнотипными. Чем «калейдоскопичнее» конфликт, тем

больше тонкости и сочувствия, смелости и скромности, твердости и гибкости должен проявлять персонал, осуществляющий гуманитарную деятельность. И в этой ситуации для МККК, как и для всякой другой организации, чью озабоченность вызывает исключительно непосредственное положение жертв, нет иного пути, кроме диалога и открытости.

Однако чтобы объяснить, почему гуманитарные организации стали более уязвимыми, нередко прибегают и к другой теории: это-де следствие глубинного изменения характера вооруженных конфликтов, а гуманитарные организации, убаюканные устаревшими представлениями и не умеющие приспособиться к новым обстоятельствам, расплачиваются теперь за свое легкомыслие. Дело якобы в том, что после холодной войны, которая завершилась, как считается, в начале 90-х гг., вооруженные конфликты перестали носить идеологический характер и лишились своего стратегического значения и вследствие этого — всех сдерживающих факторов. Существует мнение, что сегодня конфликты носят в первую очередь этнический характер или вызваны различием культур. Они тесно связаны с субъективным утверждением коллективной самобытности, способствующим нетерпимости, и их целью является полное уничтожение противника, как комбатантов, так и гражданских лиц, а не победа над противником. Речь уже идет не о нейтрализации противника, как выражаются военные, а об искоренении целых народов. В этих условиях гуманитарная деятельность, целью которой по определению является обеспечение уважения к другому человеку, к противнику, то есть по меньшей мере обеспечение его выживания, неизбежно войдет в прямое противоречие с очевидными намерениями воюющих сторон. Те, кто осуществляет гуманитарную деятельность, находятся перед неразрешимой дилеммой: храбро противостоять *их намерениям*, рискуя в скором времени подвергнуться выдворению, или отказаться от выполнения *своей миссии* путем заключения постыдной сделки, рискуя в этом случае оказаться бесполезными и беспомощными свидетелями массовых убийств, насильственного перемещения населения, широкомасштабных и неоправданных разрушений, пыток и уничтожения людей. В обоих случаях провал был бы полным и болезненным, а помощь жертвам войны — практически равна нулю. Это противоречие стало бы неразрешимым. Гражданские и военные власти, участвующие в конфликтах такого типа, прекрасно бы поняли ситуацию, и при необходимости без малейшего колебания направили бы оружие против сотрудников гуманитарных организаций, которые станут неудобными свидетелями их кровавых злодеяний. Именно по такому сценарию, как утверждают, будут происходить конфликты в будущем. Гуманитарная деятельность обречена, она принадлежит прошлому, когда существовали порядок и четкие правила, и в ближайшие десятилетия растворится в крови тех, кто еще столь наивен, что посвящает ей свою жизнь.

Даже если эта апокалиптическая картина несколько гротескна, в ней содержится немало половинчатых истин, способных убедить некоторых и вызвать определенную дискуссию. Однако эта теория губительна. Прежде всего потому, что во всех войнах — какова бы ни была их идеологическая подоплека — всегда

в той или иной степени происходило утверждение коллективной самобытности (национальной, этнической, расовой, религиозной, идеологической, культурной, лингвистической, социальной, клановой и т. д.) и существовало неприятие противника. И сегодня совершенно непозволительно забывать об этом, учитывая бесчисленное число жертв войн и геноцида, имевших место в прошлом. Кроме того, эта теория есть не что иное, как обобщение, сделанное на основе нескольких недавних случаев, во время которых этническое насилие достигало крайней степени (и мы не пытаемся преуменьшать его последствия); она старается поставить гуманитарную деятельность перед узким выбором между *полным неприятием* или сделкой, одновременно тупиковым и заслуживающим осуждения. Трудности гуманитарной деятельности на местах заключаются как раз в признании того, что сегодня, как и вчера, человек способен на безумные зверства, и это — безжалостная реальность, но в то же время в самые ужасные и страшные мгновения мы должны делать все возможное, напоминая человеку, что он может быть милосердным и великодушным, может уважать другого человека — одним словом, быть гуманным. Заявления, что гуманитарная деятельность потеряла смысл, поскольку необходимость в ней в некоторых случаях слишком велика, равнозначны отказу от медицинских услуг под предлогом перегруженности больниц.

Однако факт остается фактом — опасность для персонала гуманитарных организаций велика в ситуациях, когда кажется, что жизнь человека потеряла ценность. Но и в этом случае у гуманитарных организаций нет иного оружия, кроме диалога. Во имя гуманности вся их работа должна быть направлена на развитие этого диалога.

### *Руководство самих гуманитарных организаций*

Чем же объяснить возросшую уязвимость гуманитарных организаций, если характер крупнейших современных конфликтов по существу не изменился, если новые действующие лица конфликтов — лишь современный вариант того, что известно с глубокой древности, если цели сегодняшних войн не отличаются от целей войн прошлого, если ни одна из характеристик, приписываемых происходящим сейчас конфликтам, не может послужить удовлетворительным объяснением ухудшения условий осуществления гуманитарной деятельности?

Грубо говоря, если причина не является внешней, возможно, она внутренняя? Не совершают ли сегодня гуманитарные организации больше ошибок, чем в недалеком прошлом? Не страдает ли в них дисциплина? Не стали ли они больше рисковать? А может быть, ими плохо руководят?

Не проведя обстоятельного анализа, было бы, очевидно, неразумным исключать вероятность того, что причиной служат факторы внутренние. Этого требует не только память о тех, кто погиб при выполнении своей миссии, но и чувство ответственности перед теми, кто сегодня трудится в опасных регионах. Однако и это объяснение так же несостоятельно, как и предыдущее. Конечно, все признают, что иногда руководители той или иной гуманитарной ор-

ганизации на местах или в штаб-квартире могут совершать фатальные ошибки. И нет сомнения, что организации всеми доступными им средствами борются с ошибками такого рода. Но ошибки отдельных людей не создают общей тенденции, они не способны объяснить ухудшения ситуации в целом. К тому же было бы странно обвинять в этих происшествиях конкретных людей, так как все гуманитарные организации страдают от одного и того же явления одновременно.

### *Ситуация в мире*

В действительности наиболее значительное влияние на изменение условий работы гуманитарных организаций в течение последних лет оказали не столько обстановка на местах, сколько действующие в главных столицах мира факторы, связанные с политикой и средствами массовой информации. Популярность гуманитарной помощи среди общественности развитых стран, новый подъем интереса государств к гуманитарной деятельности, все более активное участие ООН и других межгосударственных организаций в установлении мира в районах конфликтов, увеличение числа организаций — все это, как ни странно, делает гуманитарную деятельность более опасной.

Число организаций, занимающихся гуманитарной деятельностью, не перестает расти. К традиционным организациям (организации ООН, крупные неправительственные организации, Красный Крест) за последнюю четверть века добавилось множество более мелких, которые нередко специализируются в какой-либо конкретной области (помощь детям, ортопедия и т. д.) или на работе в определенном регионе. Некоторые из них, возникшие на волне альтруизма, вызванной средствами массовой информации, существуют лишь в течение того времени, пока они заняты выполнением нескольких конкретных акций. Другие же, соприкасаясь с реальностью на местах, постепенно увеличивают размах своей деятельности. У этих организаций нет причин строго соблюдать беспристрастность в ходе того или иного конфликта. Каждая из них преследует собственные цели и использует те методы оперативной работы, которые считает адекватными (и которые иногда сильно отличаются один от другого), и вряд ли нужно это критиковать. Но ясно, что у сторон конфликта, особенно когда их много и когда они малочисленны, нет ни желания, ни возможностей учитывать это разнообразие методов. Для них гуманитарные организации представляют собой единое целое. Достаточно одной из них вызвать недовольство сторон конфликта, и вина будет возложена на все организации. Безопасность всех организаций зависит от безопасности каждой из них.

Самое важное — отчетливо признать, что главная причина этой новой, более высокой степени уязвимости носит определенно политический характер. Гуманитарная деятельность (по крайней мере, та, о которой идет речь в данной статье) осуществляется Западом и — хотим мы того или нет — отражает мировоззрение, сотканное из христианской морали, индивидуализма и большой значимости страдания и сострадания. Практически все крупные гуманитарные

организации были созданы в западных странах или в странах, являющихся их ближайшими союзниками. Более того, их идеологические и политические истоки те же, что и у культурной системы, породившей Организацию Объединенных Наций и все еще господствующей в ней. Эти организации могут функционировать только благодаря финансовой поддержке западных государств и общественности этих стран.

Поэтому неудивительно, что развал СССР, лишивший западные державы конкретного противника, вокруг которого формировалась их внешняя политика, заставил проявить больший интерес к знакомой уже им гуманитарной деятельности и даже сделать ее главным аргументом при разъяснении этой политики общественному мнению своих стран. О подмене политики гуманитарной деятельностью, в частности это касается стратегии Европы по отношению к кризису в бывшей Югославии, было сказано немало, и не стоит возвращаться к обсуждению этого вопроса. Важны последствия этой стратегии. А они заключались в значительном усилении давления на гуманитарные организации со стороны правительств. Проще говоря, тенденция состоит в том, что правительства теперь не ограничиваются согласием или отказом финансировать тот или иной проект, разработанный гуманитарной организацией, а стремятся сделать его составной частью своей общей стратегии по отношению к соответствующей стране. В крайнем случае, государство, вынужденное реагировать на возникновение кризиса и, возможно, застигнутое врасплох эмоциональной реакцией общественности, может заявить, что его внешняя политика будет в этом случае прежде всего гуманитарной. Тем не менее государство совершенно законно стремится определить эту политику в зависимости от собственных интересов, будь то стратегических, экономических, политических, военных или коммерческих. Среди массы проектов всякого рода при недостатке средств для их финансирования государство выбирает те, которые наилучшим образом служат его политическим целям. И оно без ложного стыда использует влияние, обеспеченное размером его вклада в бюджет крупных гуманитарных организаций, чтобы задавать этим организациям определенные ориентиры, изменять их приоритеты, участвовать в определении направлений их работы, короче, превращать их в объективных проводников своей политики. Некоторые организации лучше других противостоят этому вторжению политики в гуманитарную сферу. Но ни одна из них не может утверждать, что этот процесс ее совершенно не коснулся.

Одновременно расширилось непосредственное участие ООН в решении конфликтов на местах, и это еще одно выражение той же самой тенденции. Мы стали свидетелями растущего числа операций по поддержанию или установлению мира, которые, совершенно естественно, требуют объединения усилий международного сообщества, параллельных действий в военной, гуманитарной и политико-дипломатической сферах. На солдат международных сил, которые прежде всего являются гарантами осуществления политических процессов, инициированных в Нью-Йорке, и наглядным доказательством большого значения, придаваемого этим процессам, все чаще возлагается задача защищать

гражданских лиц, объекты, необходимые для их выживания, и пути доступа к ним, а также обеспечивать безопасность гуманитарных организаций, содействовать переправке грузов гуманитарной помощи через линию фронта и в некоторых случаях даже самим участвовать в операциях по их распределению. В некоторых конфликтах оказание гуманитарной помощи фактически все больше опирается на военные структуры материально-технического обеспечения. Более того, она в значительной степени сливается с политической картиной конфликта, черты которой определяются вне самого конфликта.

В этих условиях понятие термина «гуманитарный» становится бесконечно растяжимым. О массовых убийствах или массовом исходе находящегося в опасности населения говорят: «гуманитарный кризис». Отpravку войск для прекращения боев между враждующими группировками называют «гуманитарным вмешательством». Нарушения международного гуманитарного права или прав человека становятся «неудачами в гуманитарном плане». Постепенно мы приходим к признанию того, что успешным итогом, а значит, и целью гуманитарной деятельности может быть только установление мира. Это не просто изменение значения слова, а глубокое политическое изменение. Сегодня гуманитарной деятельности не позволяют ограничиваться оказанием экстренной и неполитической помощи жертвам войны, ее обязывают во имя нравственных принципов, общих в силу общности культур, стать орудием установления мира. Однако мир является по определению категорией политической, результатом компромисса, разумного расчета, военных реальностей, усталости и надежд. И безопасность персонала гуманитарных организаций, несомненно, зависит от того, насколько неполитической будет его деятельность.

### *Вместо заключения*

Современная политическая и информационная обстановка во всем мире имеет тенденцию ограничивать автономию гуманитарных организаций (в ущерб их независимости), ориентировать их усилия на определенные сферы или зоны (без учета принципа беспристрастности) и вовлекать их в разрешение конфликтов в качестве главной организации (что наносит ущерб их нейтральности). На деле под угрозой оказываются три важнейших принципа деятельности Красного Креста. Однако эти принципы имеют не только нравственное значение, но и практическую ценность, преимущественно для оперативной деятельности.

В формулировке концепции безопасности МККК, упоминавшейся в начале статьи, говорится: безопасность персонала, осуществляющего гуманитарную деятельность, зависит от того, как комбатанты воспринимают его деятельность, считают ли они ее нейтральной, беспристрастной и независимой. Конкретнее, если кто-либо из комбатантов считает, что та или иная гуманитарная организация или ее персонал представляют для него угрозу, служат орудием противника или средством политического вмешательства в ход конфликта, если он полагает, что эта организация является частью мирового заговора про-



тив него или дела, которое он отстаивает, или просто символом того, с чем он борется, — в этом случае комбатант постарается уничтожить эту организацию: такова логика войны.

Иными словами, тем большей опасности будет подвергаться персонал гуманитарных организаций, чем настойчивее мы будем ставить перед гуманитарной деятельностью в ситуации конфликта цель иную, нежели безусловное предоставление экстренной и беспристрастной защиты тем, кто в ней нуждается, независимо от каких бы то ни было иных соображений.

Именно в подобной «ползучей» политизации гуманитарной сферы кроется главная причина повышения степени уязвимости персонала, осуществляющего гуманитарную деятельность.

Что же делать? Ответ прост: нужно вновь — и как никогда решительно — отделить деятельность гуманитарных организаций от политической деятельности. Содействовать разрешению разнообразных конфликтов, потрясающих современный мир, должны органы политической власти. Они располагают всеми необходимыми для этого дипломатическими, военными и экономическими возможностями. Гуманитарные же организации, уполномоченные действовать в зонах конфликтов, будут делать все от них зависящее для облегчения страданий, вызванных этими конфликтами, не будучи вовлеченными в политическую игру. Этот возврат к четкому разделению ролей неизбежен, даже если это покажется упрощенным решением. Происходящее сейчас сращивание политики и гуманитарной деятельности уже несет в себе семена собственного поражения: к опасностям, неизбежно сопровождающим гуманитарную деятельность в современных конфликтах, добавятся опасности политические, и гуманитарную деятельность абсолютно невозможно будет осуществлять там, где она больше всего нужна. А когда гуманитарные организации покинут зоны, в которых они не могут работать, сторонники такого слияния увидят, как рушатся сами основы их стратегии.

*Филипп Контесс,*  
региональный делегат МККК  
Буэнос-Айрес