

Речь Президента Международного Комитета Красного Креста Корнелио Соммаруги на открытии конференции, посвященной гуманитарной деятельности и операциям по поддержанию мира. Эта конференция была организована Учебным и научно-исследовательским институтом ООН (ЮНИТАР), Институтом политических исследований (Сингапур) и Национальным институтом развития научных исследований (Япония) и проходила в Сингапуре с 24 по 26 февраля 1997 г.

Гуманитарная деятельность и операции по поддержанию мира

Корнелио Соммаруга

Я считаю для себя большой честью выступить перед участниками этой конференции, посвященной очень важному для Международного Комитета Красного Креста (МККК) вопросу. Как международная гуманитарная организация, действующая в масштабах всего мира и обладающая мандатом на предоставление защиты и помощи жертвам вооруженных конфликтов, МККК имел непосредственное отношение ко многим операциям по поддержанию мира, проводившимся ООН.

Позвольте мне прежде всего отметить, что сохранение мира — ключевая задача ООН. Такие организации, как МККК, ежедневно сталкивающиеся с ужасами войны, могут лишь приветствовать те неослабные усилия, которые предпринимаются в этой области. Составной частью этой важнейшей работы, выполняемой ООН, являются операции по поддержанию мира. Они имеют особое значение для нас, поскольку могут оказывать влияние на нашу деятельность и требуют установления тесных контактов между нашими делегатами и военным персоналом ООН на местах.

Я начну с краткого обзора эволюции деятельности по поддержанию мира, ее значения для гуманитарных организаций, а затем коснусь основных моментов, касающихся взаимосвязи, существующей между операциями по поддержанию мира и гуманитарной деятельностью.

Эволюция операций ООН по поддержанию мира

Мне представляется, что деятельность по поддержанию мира до настоящего времени прошла в своем развитии три различных, хотя и тесно связанных между собой этапов. Каждый из этих этапов по-своему сказался и на гуманитарных акциях.

Традиционные операции по поддержанию мира

На первом этапе ООН разрабатывала и осуществляла на практике то, что сегодня называют традиционными операциями по поддержанию мира. Акцент делался при этом на согласие и сотрудничество заинтересованных сторон, а также на неприменение силы, за исключением случаев самообороны. Цель подобных операций состояла в том, чтобы во время международных вооруженных конфликтов следить за соблюдением соглашений о прекращении огня и о перемирии, наблюдать за сохранением границ, играть роль буфера между враждующими сторонами, наблюдать за операциями по выводу войск и контролировать проведение выборов или даже организовывать их. Было ясно, что эти операции отличались от гуманитарных действий и в то же время дополняли их. МККК считает отрядным то обстоятельство, что в ходе многих успешно проведенных операций данного типа сотрудничество и взаимодополняемость достигли высокого уровня.

Расширенные операции по поддержанию и установлению мира

Сразу после окончания холодной войны концепция поддержания мира приобрела более масштабный характер, задачи этой деятельности стали значительно крупнее. Это привело к тому, что ООН стала осуществлять все более активные действия в связи с целым рядом немеждународных вооруженных конфликтов, а также участвовать в процессе национально-политического возрождения, в частности в восстановлении рухнувших государственных структур. Некоторые задачи, поставленные перед силами по поддержанию мира, перестали четко отличаться от задач гуманитарной деятельности, например в таких ситуациях, когда дело касалось доставки и распределения гуманитарных грузов. В ряде случаев нечеткое распределение ответственности усугублялось тем, что политические цели сил по поддержанию и установлению мира были неясными, а их мандаты недостаточно определенными.

МККК осознал опасность превращения гуманитарной деятельности в составную часть политического процесса и ее политизации. В связи с этим возникла необходимость еще раз подчеркнуть, что следует четко разграничивать политические шаги, направленные на разрешение конфликтов, а также необходимые меры военной поддержки — и гуманитарную деятельность, которая не может быть подчинена политическим целям, преследуемым в ходе операций по поддержанию мира. Вот почему МККК настаивал на создании «гуманитарного пространства», делая тем самым упор на необходимости оставить место для независимой гуманитарной деятельности в ситуациях конфликтов.

Мне хотелось бы также подчеркнуть, что силы ООН, выполняя более широкие функции в ситуациях вооруженного конфликта, столкнулись с такими совершенно новыми проблемами, как методы и средства ведения боя, содержание пленных под стражей и защита гражданского населения. Вопрос о применимости международного гуманитарного права к силам по поддержанию мира приобрел, таким образом, чрезвычайную актуальность. Это заставило МККК

и Секретариат ООН в тесном сотрудничестве выработать на основе предложений командующих силами ООН во время проведенных операций по поддержанию мира руководящие принципы деятельности военных миссий ООН. Они базируются на основополагающих принципах международного гуманитарного права и должны частично устранить те юридические проблемы, которые обусловлены тем фактом, что ООН не является участником Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним.

В прошлом году я обсуждал эти руководящие принципы с бывшим Генеральным секретарем, который дал им весьма высокую оценку. Недавно я снова затронул эту тему в беседе с новым Генеральным секретарем, и он также энергично поддержал эти принципы, как и тогда, когда он занимал свой прежний пост руководителя Управления операций по поддержанию мира. Поэтому я убежден, что эти нормы, носящие название *Directives on International Humanitarian Law for the United Nations Forces* (Директивы по международному гуманитарному праву для сил ООН), скоро будут распространены в войсках ООН. Мы очень рады, что сумели внести свой вклад в это дело, поскольку уверены, что образцовое поведение солдат, участвующих в осуществлении миссий ООН, обязательно повысит авторитет и эффективность подобных миссий.

Операции по поддержанию мира: энтузиазм слабеет

В настоящее время отмечаются признаки того, что для ООН наступает новая фаза миротворческой деятельности, для которой характерно ослабление политической воли и общая тенденция к экономии усилий. Похоже, что после Могадишо, Кигали и Сребреницы энтузиазм государств — членов ООН в отношении операций, проводимых ООН по поддержанию мира, несколько остыл. Я надеюсь, что это лишь временное явление, промежуточный этап, обусловленный той неопределенностью, которая характерна для нынешней эпохи, поскольку ООН продолжает играть решающую роль в обеспечении соблюдения международного права и тем самым сохранения или восстановления мира. Однако непосредственным следствием нынешнего снижения энтузиазма по отношению к миротворческой деятельности является то, что одной из главных проблем, с которыми сталкиваются сейчас гуманитарные организации, стала тенденция подменять политические акции оказанием гуманитарной помощи.

Это отсутствие желания прилагать усилия для сохранения мира привело к эскалации насилия и полному пренебрежению к жизни некомбатантов, что значительно сузило возможности для осуществления гуманитарной деятельности. В условиях отсутствия решительных политических действий наша работа стала более опасной, а в некоторых конфликтных ситуациях она даже оказалась практически полностью парализована, несмотря на все наши усилия.

Трагические последствия растущего пренебрежения к гуманитарным ценностям стали для нас очевидными после хладнокровного убийства трех делегатов МККК в Бурунди в июне прошлого года. Мы вновь убедились в этом после трагедии, разыгравшейся в госпитале МККК в Новых Атагах (Чечня) 17 декабря

прошлого года, когда пять медицинских работников и один делегат были подло убиты во сне группой людей в масках, вооруженных автоматами с глушителями. А совсем недавно в Руанде были убиты медицинские работники организации «Врачи мира» и наблюдатели ООН, следившие за положением в области соблюдения прав человека.

Эти варварские деяния заставляют задуматься над тем, могут ли вообще гуманитарные организации обойтись без охраны вооруженными силами? Подобный вопрос возникает не в первый раз. МККК уже сталкивался с аналогичной проблемой в Сомали, когда неотложные потребности сотен тысяч гражданских лиц, умирающих от голода, заставили Комитет принять в качестве исключения решение об охране своих транспортных колонн вооруженными отрядами. Однако этот опыт показал, что подобного рода меры могут породить серьезные проблемы в долгосрочной перспективе. В самом деле, если бы нам приходилось чаще прибегать к подобным мерам, гуманитарная деятельность лишилась бы своего нейтрального и беспристрастного характера, который мы должны отстаивать для того, чтобы иметь возможность оказывать помощь всем жертвам. Однако необходимость прибегать в некоторых случаях к помощи вооруженной охраны для защиты помещений МККК от бандитов стала неизбежной.

Характеристика гуманитарной деятельности

Теперь мне хотелось бы высказать серьезную озабоченность в связи с непродуманным употреблением слова «гуманитарный». Дело в том, что сейчас действия международного сообщества в ответ на тот или иной конфликт очень часто называют «гуманитарными». Столь широкое употребление этого слова может затуманить понимание специфического характера гуманитарных операций, которые требуют, особенно в ситуациях конфликта, строгого соблюдения ряда основополагающих принципов и приверженности им. Речь идет, в частности, о принципах гуманности, беспристрастности, нейтральности и независимости, которые входят в число основополагающих принципов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Надо сказать, что эти принципы все чаще упоминаются в резолюциях ООН, а также при осуществлении гуманитарных и миротворческих операций ООН. Вот почему мне представляется важным, чтобы было выработано согласованное понимание значения этих принципов. В связи с этим позвольте мне кратко рассмотреть их содержание и смысл.

Гуманность

Согласно международному гуманитарному праву, гражданские лица обладают важнейшим правом на защиту от нападений, пыток и других посягательств на свою физическую и психическую неприкосновенность. Термин «гуманитарный», как он используется в международном гуманитарном праве, предоставляет права и определяет обязанности всем тем, кто затронут вооруженным

конфликтом: в первую очередь, сторонам в конфликте и жертвам, а также третьим государствам, международным и неправительственным организациям. В международном гуманитарном праве особо подчеркивается право жертв на гуманитарную помощь. Этому праву соответствует обязанность государства, где происходит конфликт, давать согласие на проведение беспристрастной гуманитарной деятельности, целью которой является предоставление гражданскому населению помощи, необходимой для выживания, в частности продуктов питания, медикаментов и медицинских материалов.

Из этих основных предпосылок вытекают два важнейших следствия: прежде всего, гуманитарная помощь не должна включать в себя ничего, что могло бы служить военным целям; далее, распределять грузы необходимо в соответствии с единственным критерием — потребностями. Иными словами, целью гуманитарной деятельности является уменьшение страданий и отстаивание основных гуманистических ценностей в ситуациях конфликта: уважение к жизни и достоинству человека.

По своему характеру гуманитарная деятельность ни в коем случае не может быть принудительной. Осуществление какой-либо акции без учета воли сторон в конфликте — даже при наличии веских причин гуманитарного характера, например, при необходимости обеспечить доставку гуманитарной помощи — неизбежно привело бы к превращению гуманитарной деятельности в военную операцию.

Хочу подчеркнуть, что сама угроза применить силу для того, чтобы облегчить проведение гуманитарной акции, может скомпрометировать последнюю, в частности потому, что к подобной угрозе нельзя прибегать бесконечно. Ее использование вызывает потерю доверия к военной акции и в то же время препятствует осуществлению мер, направленных на предоставление гуманитарной помощи на основе соглашения, заключенного сторонами конфликта.

Беспристрастность

Беспристрастность является следствием применения принципа гуманности по отношению к страданиям людей; ее можно определить как способность не допускать никакой дискриминации людей по признаку расы, национальности, религии, политических взглядов или по любому подобному признаку. МККК, как и другие гуманитарные организации, стремится уменьшить страдания людей, отдавая приоритет самым неотложным потребностям и наиболее экстренным случаям. На практике беспристрастность не обязательно является синонимом равного обращения. Другими словами, каждому следует давать то, что представляется необходимым для удовлетворения его основных потребностей.

Отсутствие беспристрастности может привести к потере доверия, и тогда, как правило, становится сложно рассчитывать на продолжение сотрудничества между сторонами. Поэтому беспристрастность — это не только поступки, но и то, как они воспринимаются, и существует опасность, что она постоянно может оспариваться той или иной стороной конфликта.

Трудно и почти невозможно обеспечить недопустимость дискриминации, представляющей собой основной компонент принципа беспристрастности, в ситуациях, когда применяются принудительные меры, будь то экономические санкции или использование военной силы. В подобных ситуациях крайне важно четко разграничить вооруженные силы и гуманитарные организации, дабы исключить тесную связь между ними, прежде всего для того, чтобы рассеять любые подозрения о наличии между ними сговора.

Нейтральность

Принцип нейтральности подразумевает непринятие ничьей стороны в ходе военных действий и неучастие в спорах политического, религиозного или идеологического характера. Для МККК нейтральность отнюдь не равнозначна безразличию или пассивности. Действительно, МККК никогда не бывает нейтральным, если речь идет о человеческих страданиях.

Нейтральность — не цель, а средство ее достижения. Она необходима прежде всего для того, чтобы завоевать доверие всех сторон в конфликте и получить беспрепятственный доступ ко всем жертвам. Таким образом, нейтральность подразумевает полную непричастность к разногласиям, лежащим в основе конфликта, или к чему-либо, что может с ними ассоциироваться. Нейтральность означает также отказ от всякого вмешательства, прямого или косвенного, в ход военных операций.

Совет Безопасности ООН по самой своей природе не может быть нейтральным. Главная его задача заключается в поддержании или восстановлении мира и безопасности, а это задача преимущественно политическая. Гуманитарная защита и помощь должны предоставляться без какой-либо дискриминации, определяемой характером или причинами вооруженного конфликта, или теми целями, за достижение которых борются воюющие стороны либо которые им приписывают. Решение же об осуществлении операций по поддержанию мира направлено прежде всего на поддержание и (или) установление международного мира и безопасности в соответствии с концепцией Совета Безопасности.

Независимость

Только оставаясь независимым, МККК может служить интересам *всех* жертв и успешно выполнять свою роль нейтрального посредника в гуманитарной области — роль, которую была ему доверена международным сообществом. Хочу подчеркнуть здесь, что именно благодаря своей независимости МККК смог получить доступ к военнослужащим из состава сил по поддержанию мира, содержащимся под стражей в Сомали, а также в Боснии и Герцеговине, и оказать им помощь.

В то же время независимость МККК нельзя рассматривать как самоизоляцию. На самом деле МККК считает чрезвычайно важным, чтобы организации согласовывали проведение своих операций на местах, следуя принципу взаимо-

дополняемости. Я полностью отдаю себе отчет в том, что существование большого числа различных гуманитарных организаций может привести к определенной путанице и что нам нужно усилить работу в области координации действий. Со своей стороны, участвуя в различных форумах и дискуссиях в рамках ООН, я обычно подхожу к этому вопросу как сторонний, но чрезвычайно заинтересованный наблюдатель!

Операции по поддержанию мира и гуманитарная деятельность: взаимосвязь и сотрудничество

После беглого обзора эволюции операций по поддержанию мира и краткого описания четырех основных принципов Красного Креста и Красного Полумесяца я хотел бы остановиться на ключевых, с моей точки зрения, моментах, определяющих взаимосвязь между операциями по поддержанию мира и гуманитарной деятельностью и сотрудничество при их проведении.

1. Военные миссии ООН играют важнейшую роль в успешном контроле над вооруженным конфликтом. В ряде хаотически развивающихся ситуаций эти миссии могут оказаться незаменимыми для обеспечения соблюдения международного гуманитарного права и восстановления благодаря этому условий безопасности, необходимых для проведения гуманитарной деятельности. Однако операции по поддержанию мира, и особенно операции по установлению мира, должны четко отличаться по своему характеру от гуманитарной деятельности. Вооруженным силам не следует принимать непосредственного участия в гуманитарной акции. Иначе гуманитарные организации будут ассоциироваться в сознании властей и населения с политическими или военными целями, выходящими далеко за пределы проблем гуманитарного характера.
2. Целью гуманитарной деятельности является не урегулирование конфликтов, а защита достоинства человека и спасение жизни людей. Эту деятельность следует проводить параллельно с политическим процессом, направленным на выявление скрытых причин конфликта и его политическое урегулирование. Гуманитарная деятельность не должна использоваться как прикрытие, маскирующее отсутствие решимости предпринять соответствующие политические шаги, или в качестве компенсации их неадекватности. Политическую волю, направленную на изыскание политического решения, нельзя ничем заменить. Она представляет собой важнейшее условие эффективности операций по поддержанию мира и гуманитарной деятельности. И это стало одним из главных уроков, которые мы извлекли в 1994 г. из геноцида в Руанде. Впрочем, этот урок был не первым: ему предшествовал опыт, приобретенный в Сомали, Либерии и бывшей Югославии.
3. Гуманитарным организациям, действующим в ситуациях вооруженного конфликта, необходимо сохранять строго аполитичный и беспристрастный характер своей миссии. Предоставление гуманитарной помощи не должно ставиться в зависимость от успехов политических переговоров или от каких-

либо иных политических целей. В конечном счете это привело бы к тому, что жертв стали бы делить на «плохие» и «хорошие», или «достойные» и «недостойные», что совершенно неприемлемо. Следует не просто разграничивать гуманитарную помощь и политическую деятельность, но и добиться того, чтобы их воспринимали как действительно разные виды деятельности. Необходимо, чтобы гуманитарные организации соблюдали кодекс поведения, выработанный Красным Крестом и рядом крупных неправительственных организаций и принятый примерно 80 организациями. Это помогло бы избежать конкуренции и различия в подходах к осуществлению операций, что может мешать выполнению гуманитарных задач.

4. Не забывая о том, насколько важна общая согласованность операций, проводимых на различных уровнях в ситуациях конфликта, гуманитарные организации должны быть полностью независимы в своих решениях и действиях, сохраняя тесный контакт с силами по поддержанию мира на всех стадиях и на всех уровнях, следуя принципу взаимодополняемости. Консультации следует проводить уже на подготовительной стадии осуществления миссий по поддержанию мира, способных повлиять на ход гуманитарной деятельности, в частности когда целью этих миссий является создание безопасных коридоров для транспортировки гуманитарной помощи. Во время операций нужно проводить, как на местах, так и на уровне штаб-квартир, регулярный обмен информацией о выполнении соответствующих мандатов. Это должно способствовать укреплению взаимного уважения и понимания задач и проблем участников операций. Силы по поддержанию мира могут сыграть решающую роль, сообщая гуманитарным организациям данные, полученные при анализе обстановки, в частности в отношении вопросов, касающихся безопасности.
5. Возьмем ситуацию, когда гуманитарная деятельность заходит в тупик, несмотря на то, что международное гуманитарное право предусматривает самые разные способы ее осуществления, и несмотря на разъяснительную работу, проведенную на всех уровнях. Если Совет Безопасности делает выбор в пользу вооруженного вмешательства, то его решение, на мой взгляд, должно входить составной частью в согласованный и подробный план действий, направленный на установление мира и учитывающий проблемы не только гуманитарного, но и политического характера. Сначала следует попытаться восстановить условия, необходимые для проведения гуманитарной деятельности. В то же время следует четко оценить политический характер вмешательства такого рода и его последствия, а также их связь с усилиями, направленными на обеспечение соблюдения международного права.
6. Чрезвычайно важно также, чтобы силы, которые проходят службу под флагом ООН, подробно изучали в ходе своей подготовки международное гуманитарное право. МККК всегда готов содействовать работе, направленной на то, чтобы обеспечить знание и соблюдение международного гуманитарного права, подготавливая преподавателей и предоставляя созданные им учебные пособия.

В заключение я хотел бы затронуть тему, которая, на мой взгляд, заслуживает особого внимания, — я имею в виду настоятельную необходимость превентивных действий.

Настоятельная необходимость превентивных действий

Утверждение, что наилучшей альтернативой вмешательству является превентивная деятельность, не нуждается в доказательстве, и я глубоко убежден, что международное сообщество должно уделять больше внимания мерам предупредительного характера. Осуществление подобных мер может спасти жизнь тысячам людей и предотвратить широкомасштабные разрушения. Более того, эти меры намного дешевле любой операции по поддержанию мира или оказанию гуманитарной помощи. Как заявил бывший Генеральный секретарь ООН, «превентивная дипломатия — самая важная проблема, которая стоит перед нами сегодня... Она бы обошлась нам примерно в сто раз дешевле того, что мы платим тогда, когда конфликт приобретает широкие масштабы».

Главная задача предупредительных действий — отыскать средства, которые бы не позволили борьбе за власть и ресурсы ввергнуть в водоворот насилия все население. Нужно создавать модели различных процессов развития, учреждения, совершенствовать политическую культуру и вырабатывать нравственные ценности. Мы должны содействовать созданию культуры, основанной на уважении основополагающих гуманистических ценностей. Мы должны настойчиво призывать международное сообщество к поиску решения важнейшей проблемы поставок обычного оружия.

Эта задача выходит далеко за пределы возможностей Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, хотя национальные общества на уровне своих стран играют важную роль в устранении некоторых глубинных причин конфликтов. Что касается МККК, то в его задачи прежде всего входит распространение на местах знаний о гуманитарных принципах, о международном гуманитарном праве, а также обеспечение его соблюдения.

Я искренне надеюсь, что, четко разграничив мандаты и функции наших организаций, мы общими согласованными усилиями будем добиваться все больших успехов в деле предотвращения насилия и конфликтов.
