

От окончания Второй мировой войны к порогу третьего тысячелетия: деятельности Международного Комитета Красного Креста в период «холодной войны» и после ее окончания (1945—1995 годы)

Франсуа Бюньон

Груды развалин

8 мая 1945 года: *День Победы!* Обессиленная Европа со вздохом облегчения поднимается на ноги после шести лет угнетения и чудовищных кровопролитий.

Тем не менее нигде не чувствуется той глубокой, неподдельной и непосредственной радости, которая сопровождала другую победу, одержанную 11 ноября 1918 года. Продолжающаяся война в Азии, порожденные коллаборационизмом раздоры, обнаружение массовых захоронений и ужаса концлагерей, колоссальные масштабы разрушений и всеобщая скорбь по погибшим, а также тревога за будущее — все это не позволяет в полной мере насладиться обретенным миром.

Более того, иллюзии были неуместны: Компьенское перемирие приветствовалось как победа права над силой, как победа воли к миру над насилием войны. Новая система международных отношений в рамках будущей Лиги Наций навсегда должна была воспрепятствовать повторению бесконечной бойни, от которой мир тогда только что был избавлен.

Ничего подобного не происходит в 1945 году: все ощущают непрочность антигитлеровской коалиции, покончившей с гидрой нацизма. Как только не стало Гитлера, немедленно возникли разногласия между победителями.

Красный Крест меньше, чем какая-либо другая организация, способен поддаться эйфории. Он видел слишком много страданий, чтобы не радоваться миру. Однако несмотря на то, что в течение шести лет войны Красный Крест бесспорно добился впечатляющих успехов, он слишком хорошо знал горе и тяготы жертв, чтобы не сознать собственных просчетов.

По всему миру национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца были первыми, кто пытался облегчить людские страдания: они оказывали действенную поддержку санитарным службам в армии, организовывали медицинскую помощь в тылу, помогали выздоравливающим и поддерживали семьи военнослужащих, погибших на фронте. Во многих странах они оказывали помощь службам социального обеспечения, деятельность которых была подорвана

войной, а зачастую даже подменяли их, насколько могли. Даже в оккупированной Европе, несмотря на жесткие ограничения, наложенные оккупационными властями на их деятельность, национальные общества сумели продолжить работу по оказанию помощи пострадавшим. В течение всей войны Международный Комитет Красного Креста играл главную роль в деятельности по оказанию поддержки военнопленным. С помощью более трех тысяч добровольцев Центральное справочное агентство по делам военнопленных сумело установить столь необходимые связи между узниками и их семьями; представители МККК совершали поездки по всему миру, чтобы помогать военнопленным и наблюдать за условиями их содержания. Из штаб-квартиры в Женеве МККК столь широко развернул свою работу по поддержке пострадавших, что превратился на этот период в крупнейшее предприятие по гражданским перевозкам. Помощь, оказанная им в Греции при содействии шведского правительства, явилась решающим вкладом в спасение населения этой страны от голода. И тем не менее, несмотря на эти невиданные успехи, несмотря на Нобелевскую премию мира, которая была во второй раз присуждена ему в декабре 1944 года, после того как смолкли орудия, МККК оказывается в положении обвиняемого. Его признают ответственным за трагическую судьбу советских военнопленных, более половины которых погибли в заключении; его упрекают за то, что он не осудил расовые преследования и ад концентрационных лагерей, весь ужас которых мир воочию увидел после поражения нацистской Германии¹.

Восстановление разрушенного

Вся Европа от Атлантики до Волги была опустошена прошедшими по ней войсками, бомбардировками и разрушениями. Бессчетное число людей было убито, урожай и запасы продовольствия уничтожены, повсюду, а в особенности в Германии, в Восточной Европе и на Балканах, свирепствовал голод.

Однако победители не стали ждать окончания войны, чтобы подготовиться к послевоенному периоду и позаботиться о восстановлении разрушенного. В 1943 году союзники создали специальную организацию — Администрацию помощи и восстановления Объединенных Наций (ЮНРПА) — уполномоченную организовывать и координировать широкомасштабную деятельность по оказанию помощи народам, пострадавшим от войны. С 1947 года новый импульс восстановительным работам придал план Маршалла, позволивший Европе, или же по крайней мере Западной Европе, выбраться из разрухи намного быстрее, чем можно было ожидать.

¹ О деятельности МККК в ходе Второй мировой войны см.: Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale (1 septembre 1939—30 juin 1947), Genève, CICR, 1948, 3 volumes + annexes. О деятельности МККК в пользу жертв нацистских преследований см.: Documents sur l'activité du Comité international de la Croix-Rouge en faveur des civils détenus dans les camps de concentration en Allemagne 1939—1945), 3e éd., CICR, Genève, 1947; *Jean-Claude Favez*. Une mission impossible?, Le CICR, les deportations et les camps de concentration nazis, Editions Payot, Lausanne, 1988; *Arieh Ben Tov*. Facing the Holocaust in Budapest, The International Committee of the Red Cross and the Jews in Hungary, 1943—1945. Institut Henry Dunant, Genève, 1988; *Jacques Meurant*. Le Comité international de la Croix-Rouge, les persécutions nazies et les camps de concentration. — «Revue internationale de la Croix-Rouge», No 778, juillet/août 1989, pp. 391—413.

Национальные общества принимали активное участие в этой широкой гуманитарной и восстановительной деятельности. Они занимались приемом бывших военнопленных, депортированных и беженцев. Они участвовали в работе по социальной реабилитации инвалидов войны. Ряд национальных обществ, в особенности Американский Красный Крест, провел исключительно важную работу по оказанию помощи населению, наиболее пострадавшему от войны и оккупации, в особенности в таких странах как Франция, Бельгия, Нидерланды, Польша, Югославия и Греция.

Что касается Международного Комитета, то он, в соответствии со своими полномочиями, стремился направлять усилия на оказание помощи жертвам последствий войны и в первую очередь тем из них, кто едва ли мог рассчитывать на содействие со стороны созданных союзниками организаций по оказанию помощи, поскольку принадлежали к лагерю побежденных: немецким военнопленным, число которых сильно возросло вследствие объявления безоговорочной капитуляции, многочисленным лицам немецкого происхождения из стран Центральной и Восточной Европы, оказавшимся без родины, немцам, которым пришел черед испытать горечь поражения и лишения оккупации.

Внимание, которое уделялось побежденным, несомненно, отвечало руководящим принципам Красного Креста, обязывающим его оказывать помощь беспристрастно и в первую очередь — наиболее остро нуждающимся. Однако его не поняли: в то время как мир осознал всю чудовищность злодеяний, в которых была повинна гитлеровская Германия, в то время как народы только начинали избавляться от кошмара оккупации, разве можно было согласиться с намерением МККК оказывать помощь немецким военнопленным — ведь они считались коллективно ответственными за преступления, совершенные нацистской Германией, и те из них, кто в наибольшей степени скомпрометировал себя, должны были предстать перед судом как военные преступники! Обвинения не заставили себя долго ждать, а кое-кто, по примеру советского правительства, потребовал попросту упразднить МККК.

Эти обвинения исходили не только от правительств: внутри самого Движения Союз обществ Красного Креста и Красного Полумесяца СССР, а также Югославский Красный Крест выступали за упразднение Международного Комитета и передачу его функций Лиге обществ Красного Креста; председатель Шведского Красного Креста граф Бернадотте предлагал внести изменения в состав МККК, с тем чтобы включить в него представителей всех национальных обществ; другие, наконец, предлагали предоставить исполнительные функции Постоянной комиссии, избираемой Международной конфедерацией Красного Креста, которой бы впредь должны были подчиняться МККК и Лига.

Перед лицом этих обвинений Международный Комитет приложил усилия к тому, чтобы восстановить свое положение, действуя тремя способами.

Прежде всего, в своей оперативной деятельности МККК не ограничился оказанием помощи жертвам Второй мировой войны, а стал выступать также в поддержку жертв новых конфликтов, охвативших мир: гражданской войны в Греции, конфликта в Индонезии, войны в Индокитае, первого индо-пакистанского

конфликта и первого арабо-израильского конфликта. Если в Греции, Индонезии, Индокитае и Кашмире МККК смог осуществлять свою деятельность лишь в очень ограниченном объеме, то в Палестине он развернул ее весьма широко, что позволило ему в полной мере выполнить свою традиционную роль нейтрального посредника между воюющими сторонами. МККК постарался давать как можно более обширную информацию о проводимой его представителями работе и ее результатах, в частности по обеспечению защиты больниц, созданию зон безопасности, обмену письмами между членами семей, защите пленных и помощи беженцам. С помощью этой информации МККК хотел подчеркнуть значение той помощи, которую он мог предоставлять в качестве нейтрального посредника, и указать таким образом, какие последствия для жертв вооруженных конфликтов могла бы иметь его ликвидация¹. Одновременно МККК проводил работу по пересмотру Женевских конвенций от 27 июля 1929 года, недостатки которых очень четко выявила война. Действительно, он не стал дожидаться окончания войны, чтобы объявить о своем намерении заняться этой проблемой; в меморандуме от 15 февраля 1945 года Комитет сделал заявление, что приступает к проведению консультаций по данному вопросу.

Начиная работу, связанную с пересмотром Конвенций, МККК преследовал три основные цели:

- распространить положения Женевских конвенций о защите на гражданское население, оказавшееся под властью противника;
- обеспечить защиту жертв гражданских войн;
- создать для новых конвенций механизм контроля, в котором бы участвовал сам Комитет.

В 1946 году МККК провел встречу национальных обществ Красного Креста, затем в 1947 году — встречу экспертов, представляющих правительства. На основе проделанной в ходе этих заседаний работы он подготовил четыре проекта Конвенций, которые получили одобрение на XVII Международной конференции Красного Креста, состоявшейся в Стокгольме в августе 1948 года, и впоследствии — на Дипломатической конференции, проведенной в Женеве по приглашению правительства Швейцарии в апреле—августе 1949 года.

12 августа 1949 года Дипломатическая конференция приняла четыре Женевские конвенции о защите:

- раненых и больных в действующих армиях;
- раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море;
- военнопленных;
- гражданского населения.

В этих четырех Конвенциях содержалась одна общая статья, касавшаяся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, и были установлены механизмы контроля, основанные на кодификации роли Держав-покровительниц, обязанных блюсти интересы сторон в конфликте. Кроме того,

¹ *Dominique-D. Junod. The Imperiled Red Cross and the Palestine-Eretz Yisrael Conflict, 1945—1952. The Influence of Institutional Concerns on a Humanitarian Operation. GIIS Kegan Paul International, Londres, New York, sous presse.*

в отдельных положениях официально признавалась роль МККК и подтверждалось его право инициативы.

Для МККК это был значительный успех: в то время, когда мир был глубоко расколот «холодной войной», в то время, когда из-за блокады Берлина сохранялось противостояние между СССР и Западом, международное сообщество согласилось на то, чтобы объединиться в целях утверждения нового гуманитарного порядка.

Оставалось возродить единство Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, ставшее жертвой раскола, вызванного «холодной войной», и восстановить позиции МККК внутри Движения, основателем которого он являлся.

Как уже говорилось, несмотря на огромную работу, проделанную во время войны, Международный комитет оказался в положении обвиняемого, когда смолкли орудия. Его первой заботой, следовательно, было отложить принятие каких-либо решений, касающихся его состава и будущей судьбы, до принятия новых Женевских конвенций. Подтверждая полномочия, данные МККК международным сообществом, эти Конвенции фактически укрепили его позиции внутри Движения: национальные общества и Лига без труда поняли, что, не дискредитируя себя, они не смогли бы нанести ущерб существованию и независимости МККК, только что признанного Женевскими конвенциями в качестве беспристрастной гуманитарной организации. Оспаривать позицию МККК означало вновь ставить под сомнение роль Движения Красного Креста и Красного Полумесяца в осуществлении гуманитарного права, что было равносильно самоубийству.

Что же касается проектов изменения состава МККК и включения в него представителей различных национальных обществ, то такие предложения вскоре были отвергнуты теми же самыми людьми, которые их вносили, так как стало очевидно, что многонациональный характер МККК отражал бы состояние раскола «холодной войны», и его деятельность была бы парализована в результате внутренних разногласий¹.

Наконец, МККК и Лига в равной мере были заинтересованы в том, чтобы не оказаться под опекой Постоянной комиссии Международного Красного Креста.

Поэтому они принялись за пересмотр Устава Международного Красного Креста, утвержденного на XIII Международной конференции Красного Креста в Гааге в 1928 году.

Совместная комиссия МККК и Лиги выработала новый проект Устава, в котором в основном сохранялись структура Устава 1928 года и разделение обязанностей между двумя организациями: Лига как федерация национальных обществ по-прежнему отвечала за развитие обществ, являющихся членами федерации, и за координацию их деятельности по оказанию помощи в мирное время; МККК

1 «Мое предложение привело к длительной и оживленной дискуссии. Был создан специальный комитет, проводивший часть заседания. В ходе этих заседаний я во многом пересмотрел свое первоначальное отношение к этому вопросу [...]. Коротко говоря, я убедился в том, что Международный Комитет должен продолжать работать в своем нынешнем виде и сохранить свой нынешний состав...». *Folke Bernadotte. Instead of Arms.* Hodder and Stoughton, London, 1949, pp. 129—131 et 163—166, *ad p.* 130.

оставался гарантом основополагающих принципов Движения; он сохранял за собой функции обеспечения защиты и предоставления помощи жертвам войны, гражданских войн, беспорядков внутри страны и, как и прежде, выступал в роли нейтрального посредника; за ним сохранялись обязанности по координации международной деятельности национальных обществ во время войны; в целях предоставления МККК возможностей выполнения этих функций были подтверждены состав МККК и метод избрания новых членов путем кооптации из числа швейцарских граждан.

Благодаря новому проекту Устава удалось избежать раскола в Движении, а МККК, ответственный за координацию деятельности по оказанию помощи в случае вооруженного конфликта, мог осуществлять подбор новых членов таким образом, чтобы разногласия, связанные с «холодной войной», не сказывались на его составе.

Однако было еще необходимо, чтобы проект Устава утвердили на XVIII Международной конференции Красного Креста, которая должна была состояться в Торонто в 1952 году. На ней МККК подвергся резким обвинениям со стороны правительств и национальных обществ коммунистических стран: ему ставили в упрек как его роль во время Второй мировой войны, так и его деятельность в Корее, проводившуюся лишь в тех районах, которые контролировались силами ООН, поскольку правительство Корейской Народно-Демократической Республики отказалось от предложенных им услуг.

В конечном счете обновленный Устав был принят 70 голосами против 17. Единство Движения было сохранено, хотя в значительной мере единство это было чисто внешним, что и подтвердили последующие события.

От войны в Корее до падения берлинской стены

Антигитлеровская коалиция, которой суждено было нанести поражение нацизму, была в той же степени творением рук Гитлера, что и самих союзников. Действительно, глубокие противоречия, разделявшие СССР и его англосаксонских союзников, с наибольшей очевидностью проявились сразу же после Потсдамской конференции, которая проходила среди еще дымившихся руин бывшей столицы рейха.

В своей известной фултонской речи, произнесенной 5 марта 1946 года, Уинстон Черчилль заметил, что *«от Щецина на Балтийском море до Триеста на Адриатике на Европу опустился железный занавес»*¹. Такому положению вещей суждено было сохраняться вплоть до падения берлинской стены в ноябре 1989 года.

Каким образом мог действовать МККК в мире, разделенном на два враждующих лагеря?

Его возможности существенным образом менялись от конфликта к конфликту. Хотя все войны этого периода несли на себе в большей или меньшей степени

1 Keesing's Contemporary Archives, 1946, p. 7771.

печать «холодной войны», не на всех она сказалась в одинаковой мере. Отдельные конфликты являлись ее прямым следствием: так, в частности, обстояло дело с войной в Корее, происшедшей в результате раздела полуострова на две зоны оккупации после поражения Японии; так же в значительной мере обстояло дело с войнами в Индокитае и во Вьетнаме. Другие конфликты были вызваны в основном внутренними причинами, но вместе с тем они отражали соотношение сил периода «холодной войны»: один лагерь искал союза с Западом, тогда как другой опирался на поддержку СССР и его союзников; так, в частности, обстояло дело с арабо-израильскими войнами 1956, 1967 и 1973 годов; подавляющее большинство конфликтов того периода в той или иной степени отражали такое соотношение сил. И наконец, в отдельных случаях воюющим сторонам удалось остаться в стороне от «холодной войны»: так было в случае с индо-пакистанскими конфликтами в 1965 и 1971 годах, также в войне из-за Фолклендских (Мальвинских) островов в 1982 году.

Возможности работы Международного Комитета во многом зависели от этого различия в ситуациях. В самом деле, Советский Союз и его союзники, хотя и были участниками Женевских конвенций 1949 года, фактически так и не признали полномочий МККК, не говоря уже об основополагающих принципах гуманности, нейтральности и беспристрастности, гарантом которых он является. В марксистско-ленинском подходе к событиям, по-манихейски непримиримом, нет места нейтральности или беспристрастности, также не может быть и речи о том, чтобы ко всем жертвам относиться одинаково. Между коммунизмом и капитализмом, между «прогрессивными» и «реакционными» силами могут существовать только отношения противостояния, не оставляющие места для возможного нейтрального посредника.

Несмотря на все усилия, предпринятые Международным Комитетом для того, чтобы отмежеваться от Североатлантического блока, в особенности по такому коренному вопросу, как запрещение ядерного оружия, СССР и его союзники всегда причисляли МККК к буржуазному, капиталистическому лагерю, иными словами — к своим противникам.

В подобных обстоятельствах не было ничего удивительного в том, что МККК не смог выступить в качестве нейтрального посредника ни во время войны в Индокитае, ни во время конфликта в Корее, ни во вьетнамской войне; его предложения о предоставлении услуг были отвергнуты как Ханоем, так и Пхеньяном.

Как это ни парадоксально, но именно в связи с китайско-вьетнамским конфликтом в феврале 1979 года, когда произошло столкновение между двумя коммунистическими государствами, вновь была признана роль МККК в качестве нейтрального посредника; он имел доступ как к вьетнамским военнопленным, захваченным Китаем, так и к китайским военнопленным, захваченным вьетнамцами, и принимал участие в репатриации пленных с обеих сторон.

Но еще больше помогла МККК восстановить свою репутацию беспристрастной организации в коммунистических странах деятельность по оказанию помощи, проведенная им в Камбодже.

Как известно, предпринятая Вьетнамом в январе 1979 года интервенция привела к падению режима красных кхмеров и к приходу к власти в Пномпене провьетнамского правительства, которое не было признано ни одной страной, кроме СССР и его союзников. Камбоджа находилась в состоянии полной разрухи, и ханойское правительство вскоре осознало, что оно не в состоянии взять на себя задачу восстановления этой находящейся под его покровительством страны. С большой неохотой Ханой и Пномпень приняли предложения о предоставлении помощи от МККК и ЮНИСЕФ. Эти две организации подготовили и провели одну из крупнейших за все время своего существования акций по оказанию помощи, внося, таким образом, решающий вклад в возрождение этой страны. Несомненно, МККК на этот раз сумел преодолеть вызванные «холодной войной» разногласия и в полной мере выполнить роль нейтрального посредника между Западом, предоставившим 99% необходимых для оказания помощи средств, и марксистским режимом Пномпеня¹.

Тем не менее «холодная война» послужила причиной ряда неудач МККК: он не смог прийти на помощь ни французским военнопленным, захваченным во время войны в Индокитае, ни военнопленным из состава сил ООН, захваченным в Корее, ни американским военнопленным, попавшим в руки вьетнамцев. Он также не смог прийти на помощь гражданскому населению, жестоко пострадавшему от войны и бомбардировок. В течение более 30 лет страны коммунистического блока не признавали его роли нейтрального посредника и составляющих основу его деятельности принципов. Но, с другой стороны, и сам МККК не сумел в достаточной мере отмежеваться от Запада в своей позиции относительно таких критических вопросов, как, например, бомбардировки Вьетнама, Лаоса и Камбоджи американцами.

В общем и целом следует признать, что во время этих конфликтов никогда не соблюдалось гуманитарное право, поскольку каждая из сторон претендовала на то, что ведет справедливую войну, которая освобождает ее от соблюдения гуманитарных правил в отношении противника.

На других конфликтах того же периода в меньшей степени сказывалось влияние «холодной войны». Так, в частности, обстояли дела с различными арабо-израильскими войнами (1948—1949, 1956, 1967 и 1973 годов) и индо-пакистанскими конфликтами (1947, 1965 и 1971 годов). Во время этих столкновений позиция МККК и его роль нейтрального посредника были общепризнанными: он мог передавать списки пленных с обеих сторон и составлять такие списки; его представители могли встречаться с военнопленными и с заключенными из числа гражданских лиц в местах заключения, проводить по своему усмотрению беседы наедине с задержанными; к ним обращались с просьбами о предоставлении помощи при отправке инвалидов войны на родину в ходе военных действий и при общей репатриации пленных по окончании активных военных действий. Центральное агентство по розыску создало службу обмена письмами между членами семей, которые разделила война, и организовало воссоединение

¹ William Shawcross. *The Quality of Mercy, Cambodia, Holocaust and Modern Conscience*. Simon and Schuster, New York, 1984.

многих семей. Наконец, МККК организовал широкую медицинскую и продовольственную помощь раненым, пленным и пострадавшим из числа гражданских лиц, обеспечивая при этом координацию международной деятельности национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца по оказанию помощи жертвам войны.

Так обстояло дело во время восстания в Венгрии (1956) и Суэцкого кризиса (1956—1957), в период гражданской войны в бывшем бельгийском Конго (ныне Заир), охватившей эту страну, как только она получила независимость (1960), во время гражданской войны в Йемене (1962—1970), гражданской войны в Нигерии (1967—1970), шестидневной войны (1967), гражданской войны в Иордании (сентябрь 1970), третьего индо-пакистанского конфликта (декабрь 1971), арабо-израильского конфликта в октябре 1973 года, гражданской войны в Ливане (1975—1990), конфликтов в Никарагуа (1978—1989) и Сальвадоре (1979—1990) и во многих других случаях.

В ходе каждого из этих конфликтов Международный Комитет получал поддержку со стороны национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Кроме своих конкретных задач, вытекающих из его роли нейтрального посредника, МККК отвечал за координацию деятельности национальных обществ по оказанию гуманитарной помощи. В некоторых из этих операций активное участие принимала Лига, оставив за МККК общее руководство международной деятельностью Красного Креста и Красного Полумесяца в соответствии с существующими правилами.

Однако к этому времени появились уже новые формы конфликтов, которые были связаны с распадом колониальных империй. В большинстве случаев национально-освободительные движения, боровшиеся за восстановление независимости колониальных народов, оказались не в состоянии открыто противостоять вооруженным силам метрополий и вынуждены были скрываться среди гражданского населения, используя методы партизанской войны. Эти новые формы конфликтов создавали серьезную угрозу основам гуманитарного права, начиная с принципа различия между комбатантами и гражданским населением, и делали проблематичной роль МККК как нейтрального посредника, поскольку противоборствующие стороны применяли совершенно иные методы борьбы. Кроме того, колониальные державы издавна считали, что происходившие на той или иной из их территорий конфликты являются чисто внутренним делом, относящимся исключительно к их компетенции.

Тем не менее МККК предложил свою помощь сторонам в конфликте на основании статьи 3, общей для всех Женевских конвенций 1949 года. Во многих случаях ему удалось развернуть обширную деятельность, в особенности это касается оказания помощи участникам освободительных движений, захваченным в плен вооруженными силами колониальных держав. Это, в частности, имело место во время войны в Алжире (1954—1962), во время войны за независимость в Кении (1956), во время борьбы, раздиравшей португальские колонии Анголу и Мозамбик, также в Родезии (Зимбабве), Намибии и ЮАР.

Эти конфликты не только обусловили необходимость оперативной деятельности МККК, но и поставили вопрос о соответствии международного гуманитарного права условиям ведения национально-освободительных и партизанских войн, что вновь привело к пересмотру гуманитарного права.

От Конвенций 1949 года к Дополнительным протоколам 1977 года

Сразу же после принятия новых Женевских конвенций МККК осознал расхождение, существовавшие между «женевским правом», которое было целиком пересмотрено в 1949 году, и правилами, относящимися к ведению военных действий, или «гаагским правом», которое продолжало действовать в том виде, в каком оно было принято на II Международной конференции мира, состоявшейся в Гааге в 1907 году.

С особой остротой вставал, в частности, вопрос о защите гражданского населения от последствий войны: большинство крупных городов Европы и Азии все еще несли на себе следы бомбардировок времен Второй мировой войны, а разрушение Хиросимы и Нагасаки со всей серьезностью говорило об угрозе, нависшей над будущим.

Поэтому МККК снова приступил к проведению консультаций со специалистами, в результате которых был подготовлен проект положений, ограничивающих риск, которому подвергается гражданское население во время войны.

Это был выдающийся проект, являющийся, вероятно, одним из наиболее тщательно подготовленных документов, предназначенных для защиты гражданского населения. Статья 14 данного проекта предусматривала запрещение использования любого оружия, *«пагубное воздействие которого, в частности при применении воспламеняющихся, химических, бактериальных, радиоактивных и других веществ, могло бы получить непредвиденное распространение или выйти из-под пространственного и временного контроля тех, кто их применяет, и поставить тем самым под угрозу гражданское население»*¹.

Это было равносильно абсолютному запрету на использование ядерного оружия, что и послужило причиной провала проекта положений. В самом деле, когда проект был представлен на XVIII Международной конференции Красного Креста, состоявшейся в Дели в ноябре 1957 года, статья 14 была подвергнута нападкам со всех сторон: Советский Союз и его союзники считали проект МККК слишком неопределенным, поскольку он не содержал решительного осуждения ядерного оружия как такового, в то время как западные страны считали нереальным запрет, не подкрепленный никакими мерами контроля. Поскольку Конференция не могла, не поступившись своей репутацией, просто так отклонить проект положений, гуманитарное значение которых было очевидным, она приняла резолюцию с предложением к МККК представить свой

¹ *Projet de regles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre*, Geneve, CICR, septembre 1959, p. 12.

проект правительствам. В конечном же счете усилия МККК в данном случае окончились провалом.

Эта неудача на многие годы парализовала всякую инициативу МККК в деле разработки гуманитарного права.

Но силы для продолжения этой работы МККК почерпнул из другого источника. С одной стороны, государства, получившие независимость после 1949 года, были недовольны тем, что они связаны гуманитарными нормами, разработанными без их участия. С другой стороны, многие утверждали, что Женевские конвенции и тем более правила, касающиеся ведения военных действий, не подходят к новым формам конфликтов, в частности, к национально-освободительным и партизанским войнам.

Особое внимание этим двум вопросам уделялось в рамках Организации Объединенных Наций, и прежде всего в ходе Международной конференции по правам человека, состоявшейся в Тегеране в 1968 году.

Опасаясь, что вопросы развития международного гуманитарного права, находящиеся в ведении МККК и Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, могут перейти к политической организации — ООН, МККК вновь принялся за работу и заявил, что берет на себя инициативу очередного пересмотра гуманитарного права.

В связи с этим Международный Комитет провел в 1971 и 1972 годах две конференции экспертов Красного Креста и две конференции экспертов, представлявших правительства.

Вскоре стало ясно, что неразумно было бы перечеркивать Конвенции 1949 года, поскольку не было ни малейшей уверенности в том, что международное сообщество сумеет прийти к договоренности относительно новых правил. В конечном счете сами Конвенции не подвергались сомнению. Речь шла о том, чтобы заполнить существовавшие в них пробелы. Поэтому естественным выходом было принять дополнительные протоколы к этим Конвенциям.

Проекты, подготовленные МККК на основе консультаций, состоявшихся в 1971 и 1972 году, были представлены на рассмотрение Дипломатической конференции по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, которая была созвана правительством Швейцарии, выполнявшим роль депозитария Женевских конвенций. С 1974 по 1977 год состоялись четыре сессии Конференции и были приняты Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям 1949 года.

Первый протокол направлен на усиление защиты жертв международных вооруженных конфликтов, второй — на усиление защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера.

Основная заслуга Дополнительных протоколов заключается в кодификации правил, касающихся защиты гражданского населения от последствий военных действий.

Таким образом, был заполнен «пробел» в Конвенциях 1949 года, который столь резко осуждала советская делегация.

Впрочем, в силу какого-то парадокса, из тех, что так часто встречаются в истории, положение о приравнивании национально-освободительных войн к международным вооруженным конфликтам, вызвавшее наиболее бурные дискуссии, не применяется на практике по сей день.

От XVIII к XXV Международной конференции Красного Креста (1952—1986 годы)

Несмотря на политическую нейтральность, которую Движение Красного Креста и Красного Полумесяца признало в качестве одного из своих основополагающих принципов, оно не смогло остаться в стороне от противоречий и разногласий «холодной войны».

Ярким свидетельством тому явилась XVIII Международная конференция Красного Креста, состоявшаяся в Торонто в 1952 году, работа которой проходила в атмосфере, накаленной войной в Корее. На следующей Конференции, которая проводилась в 1957 году в Дели, был допущен постыдный раскол по чисто политическому вопросу, а именно — по вопросу о представительстве китайской стороны.

Несмотря на то, что в Торонто был принят новый Устав Международного Красного Креста, Международный Красный Крест находился на грани развала. Существовавшие разногласия указывали на настоятельную необходимость прийти к соглашению о выработке нескольких всеобщих основополагающих принципов, которые определяли бы главные направления деятельности Движения, и внести на этот счет поправки в Устав, основная цель которого состоит в определении отношений между различными организациями, входящими в Движение.

С этой целью МККК и Лига создали Совместную комиссию, которая, опираясь на известные работы Макса Юбера и Жана Пикте, сумела сформулировать семь основополагающих принципов, которые были приняты при всеобщем согласии на заседании Совета представителей в Праге в 1961 году и впоследствии — на XX Международной конференции Красного Креста, состоявшейся в Вене в 1965 году. Эти Принципы поистине представляют собой хартию, на которой основывается деятельность Движения. Их обязательную силу признают все организации Красного Креста и Красного Полумесяца, и никогда всерьез не возникал вопрос об их пересмотре. В конечном счете не является ли моральный авторитет этих Принципов также следствием неизменности их признания во времени?

Эта хартия была тем более необходима, что по-прежнему сохранялась угроза единству Движения, вызванная расколом периода «холодной войны».

Как это ни парадоксально, именно в связи с борьбой за мир Красный Крест оказался перед опасностью развала: вдохновленные курсом, который проводило советское правительство, национальные общества социалистических стран предприняли попытки превратить Красный Крест в трибуну для осуждения агрессии,

которая, по определению, могла быть делом рук только «капиталистических государств». При полной очевидности того, что Красный Крест не может не осуждать агрессивные войны, не менее ясным является и то, что Движение не могло осудить то или иное правительство как агрессора, не вызвав разногласий и не отказавшись от своих основополагающих принципов. Ясно также и то, что Красный Крест не мог высказывать свое мнение по поводу происхождения вооруженных конфликтов, не рискуя утратить возможность оказания помощи жертвам этих конфликтов.

Такие инициативы были опасны как для Лиги, так и для МККК. И все же, поскольку секретариат Лиги не мог принимать участия в полемике между двумя группами обществ, являющихся членами Лиги, то в основном именно МККК, хранитель основополагающих принципов Красного Креста и Красного Полумесяца, с помощью нескольких национальных обществ предпринял усилия по восстановлению единства Движения. Ему удалось сделать это, показав, что добиться необходимого доверия можно, только если все резолюции, касающиеся вопросов мира, будут приниматься на основе консенсуса. Единство Движения, таким образом, было сохранено, а все инициативы были приведены к одному общему приемлемому для всех знаменателю.

Устав Международного Красного Креста, который был пересмотрен в 1952 году на Конференции в Торонто, блестяще выдержал испытание временем, и национальные общества социалистических стран, голосовавшие против его принятия из-за той роли, которая отводилась в нем МККК, в конечном счете поддержали его. Однако в апреле 1982 года Совет управляющих Лиги выдвинул требование о новом пересмотре Устава Международного Красного Креста. Предложенные поправки носили в основном терминологический характер, поскольку название «Международный Красный Крест» было заменено словами «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца», что, как представлялось, больше соответствовало принципу равенства между национальными обществами. При этом структура Устава и распределение обязанностей между входящими в Движение организациями оставались прежними. Устав с поправками был единодушно принят на XXV Международной конференции Красного Креста, которая состоялась в Женеве в октябре 1986 года.

Международный Комитет Красного Креста и сохранение мира

«Холодная война» явилась результатом столкновения идеологий двух полностью противоположных политических и экономических систем; она проявилась в серии конфликтов, вспыхивавших повсюду, где существовало противоборство двух блоков: в Корее, в Индокитае, на Ближнем Востоке, на юге Африки.

Но «холодная война» находила также выражение и в постоянном соперничестве между двумя державами, обладавшими наибольшей военной мощью, —

США и СССР. Ядерные арсеналы гарантировали им превосходство, противостоять которому другие государства были не в состоянии, эти державы располагали достаточными средствами, чтобы обеспечить уничтожение друг друга, уничтожив при этом все человечество.

В течение более сорока лет мир жил в условиях постоянной угрозы коллективного самоубийства; огромные материальные средства и интеллектуальные ресурсы расходовались на совершенствование ядерных арсеналов и поддержание того равновесия страха, от которого зависели сохранение мира и будущее человечества.

Хотя к угрозе ядерного уничтожения прибегали только в редких случаях, в частности, во время Суэцкого кризиса и арабо-израильского конфликта 1973 года, эта угроза всегда принималась в расчет стратегами и государственными деятелями.

Наиболее реальная опасность Третьей мировой войны угрожала миру во время Карибского кризиса в октябре 1962 года, когда президент Кеннеди принял решение противостоять — при необходимости с применением силы — размещению на Кубе советских ракет, которые могли бы нарушить стратегическое равновесие между двумя блоками и создать серьезную угрозу городам Америки. В начале президент США объявил блокаду острова и отдал приказ военно-морским силам США задерживать советские суда, которые направлялись на Кубу и подозревались в перевозке стратегических ракет, что Советский Союз признал неприемлемым и представил как *casus belli*.

Затаив дыхание, мир следил по морским картам за продвижением русских и американских судов.

Наконец Генеральный секретарь ООН У Тан сумел разрешить этот кризис, предложив, чтобы проверку советских судов, направляющихся через Атлантику, на наличие на борту ракет или атомных бомб осуществляли инспекторы, назначенные обеими сторонами и обладающие нейтральным статусом. После рассмотрения ряда кандидатов методом исключения заниматься проверкой было предложено МККК. Хотя эта задача далеко выходила за рамки его традиционных полномочий, Международный Комитет счел, что он не может оставаться в стороне, когда под угрозой находится будущее человечества. Поэтому он принял предложение назначить нейтральных инспекторов при условии, что будет получено согласие непосредственно заинтересованных государств — СССР, США и Кубы¹.

Когда МККК начал набирать инспекторов, ему стало известно, что советские суда поворачивают обратно.

Кризис был устранен. Вместе с тем он показал, что в момент, когда «холодная война» стала грозить перерастанием в ядерное уничтожение, призыв был обращен именно к МККК как к единственной организации, нейтральность и беспристрастность которой были признаны Вашингтоном и Москвой.

1 Rapport d'activité 1962, Geneve, CICR, 1963, pp. 31—35.

От падения берлинской стены до гражданской войны в Боснии и Герцеговине

Двухполюсная система, порожденная Второй мировой войной, рухнула с падением берлинской стены и с распадом СССР.

К сожалению, окончание «холодной войны» не принесло с собой того всеобщего умиротворения, о котором все мечтали. Оккупация Кувейта, а затем война в Персидском заливе, создали серьезную угрозу стабильности в мире. Однако главное состоит в том, что окончание «холодной войны» привело к возникновению многочисленных конфликтов, которые были невозможны в тот период, когда сверхдержавы осуществляли контроль за своими империями. В Югославии, на Кавказе, в Средней Азии подавляемые в течение долгого времени непримиримые противоречия вдруг прорвались наружу и вылились в потоки гнева и насилия.

Что касается более давних конфликтов, то здесь идеологический глянец стерся, и на поверхность выступили глубинные явления, которые ранее не находили выхода: религиозные войны, этнические междоусобицы и т. п. Лишившись материальной поддержки извне, воюющие стороны, для того чтобы финансировать свои военные операции, стали устраивать поборы с мирного населения и объединились с преступным миром, занимаясь бандитизмом и контрабандой наркотиков.

Более того, во времена «холодной войны» двусторонняя ориентация существовала неизменно, независимо от истинных причин возникновения конфликтов, так как каждая сторона стремилась получить поддержку одного из блоков. В настоящее время давление извне прекратилось, что ускорило появление большого количества различных партий и фракций.

В отдельных случаях на наших глазах происходит даже развал всей структуры государства. Разлад государственных служб и деградация органов правопорядка открывают путь к созданию многочисленных кланов и группировок, а на смену политической деятельности приходит уголовная преступность. В условиях полной анархии гуманитарные организации становятся заложниками вооруженных банд, занимающихся грабежом населения.

Международный Комитет также находится в парадоксальном положении: хотя к этому времени он получил гораздо более широкое признание, чем когда бы то ни было, он сталкивается с трудностями оперативного характера, которые очень часто парализуют его деятельность. Политические деятели обращаются к нему с призывами, но не могут обеспечить безопасность его представителей и автоколонн с грузами.

Вопреки этим трудностям, деятельность МККК продолжает непрерывно развиваться и достигла беспрецедентных масштабов: она распространяется на большее число военных конфликтов, МККК представлен большим числом представителей и оказывает помощь в большем объеме, чем когда бы то ни было, даже в сравнении с периодом Второй мировой войны. Профессионализм его представителей пользуется широким признанием, возросла его дипломатическая

репутация, о чем свидетельствует статус постоянного наблюдателя, предоставленный ему Генеральной Ассамблеей ООН 16 октября 1990 года. Также в полной мере признается его компетентность в области развития гуманитарного права.

Однако, хотя это и парадоксально, в то время как оперативные возможности МККК и международное доверие к нему поднялись до небывало высокого уровня, он сталкивается с оппозицией внутри Движения, как это было после Первой мировой войны и в еще большей степени после Второй; снова на свет появляется проект учреждения опеки над Международным комитетом и Лигой со стороны Комиссии национальных обществ; вновь выдвигается идея слияния МККК с Федерацией, и едва ли не раздаются призывы к ликвидации МККК; не соблюдается разделение обязанностей и полномочий, подтвержденных пересмотренным Уставом 1986 года. Делаются заявления, что с окончанием «холодной войны» утратила смысл его роль нейтрального посредника.

Было бы наивно целиком объяснять эти нападки завистью, хотя очевидно, что она играет здесь определенную роль.

Историк, со своей стороны, должен отметить, что полномочия МККК, являющиеся результатом исторического развития, ставились всякий раз под сомнение во времена великих перемен: так было в 1919 году и еще в большей степени в 1945 году; несомненно, что и сейчас мы переживаем новый период коренных перемен, который отмечен окончанием «холодной войны» и поисками нового равновесия в мире. История говорит и о том, что нападки на МККК создают серьезную угрозу единству Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

Вместе с тем нынешняя ситуация отличается от прежних кризисов в одном существенно важном отношении: после Первой мировой войны, как и после Второй, Красный Крест был, бесспорно, первой международной гуманитарной организацией, практически даже единственной.

В настоящее время это не так, и наше Движение должно понять, что, погрязнув в междоусобных разногласиях, оно может подорвать свою международную репутацию: есть другие организации, достигшие высокого уровня профессионализма и компетентности, позволяющего им заменить разрозненное Движение, не говоря уже о том, что межправительственные организации, а также многие государства горят желанием осуществлять собственную деятельность по оказанию гуманитарной помощи.

Следовательно, давно пришло время, чтобы Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца вновь сплотило свои ряды, уважая принцип взаимодополняемости полномочий его составных частей, для того чтобы решительно взяться за разрешение проблем, которые могут возникнуть в будущем. Миру это будет крайне необходимо.

Франсуа Бюньон — лицензиат филологических наук и доктор политологии, начал работать в МККК в 1970 году. Работал в качестве представителя этой организации в Израиле и на оккупированных территориях (1970—1972), в Бангладеш (1973—1974) и, в течение менее продолжительного времени, в Турции и на Кипре (1974), в Чаде (1978), во Вьетнаме и в Камбодже (1979). С 1989 года является заместителем директора Управления доктрины, права и связей с Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца. Автор работы «Le Comitd international de la Cnoix Rouge et la protection des victimes de la guerre». CICR, Geneve, 1994.