

ОТ ПРЕВЕНТИВНЫХ МЕР ДО ВОССТАНОВИТЕЛЬНЫХ

До, во время и после кризиса: опыт деятельности МККК в ретроспективе¹

Франсуа Грюневальд

Реальность прошлого запечатлена в памяти,
Реальность настоящего проявляется в действии,
Реальность будущего дается в воображении.

I. ВСТУПЛЕНИЕ

1. Время и действие

Не так давно международное сообщество осознало, что некоторые виды помощи, которую оно оказывает странам, оказавшимся в кризисной ситуации, могут иметь отрицательные последствия для дальнейшего развития этих стран. В связи с этим стало модно говорить о едином процессе «кризис—развитие», то есть о координации действий, предпринимаемых непосредственно во время кризиса и на последующих этапах.

В настоящей статье мы постараемся сделать еще несколько шагов в этом направлении, исходя при этом из следующей установки: **взаимосвязь между чрезвычайной ситуацией и развитием возникает задолго до наступления самого кризиса и продолжает существовать долгое время после того, как пик катастрофы остается позади.**

В связи с этим нам хотелось бы более подробно рассмотреть следующие четыре проблемы:

- Какие превентивные и(или) подготовительные меры следует принимать в мирное время?
- Действия в условиях чрезвычайной ситуации: когда, почему и как следует их начинать и заканчивать?
- Каковы различные аспекты восстановительной (реабилитационной) деятельности во время конфликта и по окончании его?
- Что делать, когда наконец наступает мир и замолкают пушки (последний этап развития процесса «кризис—развитие»)?

¹ В основу статьи положены материалы исследования, представленного на конференции «Кризисная ситуация — реабилитация — развитие», состоявшейся 17 ноября 1994 года в «Ковчеге братства» (Arche de la Fraternité) в Париже.

2. МККК — единственная в своем роде организация

На наш взгляд, будет полезно кратко напомнить о характере **единственной в своем роде** организации — Международном Комитете Красного Креста (МККК). Хотя МККК и является неправительственной организацией, свои полномочия он получил от ста восьмидесяти пяти государств — участников Женевских конвенций, и государств, подписавших Дополнительные протоколы 1977 года. Кроме того, МККК входит в более широкую «семью» Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, состоящего из МККК, национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Федерации этих обществ. В рамках Движения МККК принадлежит особая роль в ситуациях конфликтов. Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца руководствуется четко сформулированным этическим кодексом, основанным на принятых этим Движением **Основополагающих принципах**, важнейшими из которых являются: гуманность, нейтральность, беспристрастность, независимость и универсальность. На протяжении ста пятидесяти лет «смыслом существования» МККК остается предоставление защиты жертвам вооруженных конфликтов, включающее и оказание этим жертвам гуманитарной помощи.

3. Конфликты, подрывающие основы общества

Современные войны представляют собой реальную угрозу всему тому, что ценой огромных усилий было достигнуто в сфере экономики и общественной жизни. Серия бомбардировок или артобстрелов, прохождение танковой колонны, несколько стычек с использованием огнестрельного или холодного оружия — и остаются лишь горе, руины, смерть... Вплоть до середины 80-х годов все обстояло относительно просто: существовали солдаты и гражданское население. Но кажется, что с тех пор все правила исчезли. Все убивают и становятся жертвами убийств.

На наших глазах возвращаются из прошлого войны «старого типа», имевшие место до возникновения национальных государств: один человек убивает другого именно за то, что он «другой»; основной целью становится не победа, а разрушение. Среди причин, порождающих конфликты, на первое место выходят политические разногласия и этнические различия, имеющие клановую и даже мафиозную окраску, оставляя позади причины идеологического и геополитического порядка. Общества становятся подвержены «болезни войны». Какие действия можно предпринять в свете этих новых обстоятельств?

II. ПРЕВЕНТИВНЫЕ И ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ, КОТОРЫЕ МОЖНО ПРИНЯТЬ ЕЩЕ ДО ВОЗНИКНОВЕНИЯ КРИЗИСНОЙ СИТУАЦИИ

1. Предотвращение кризиса: опасности ошибочной концепции развития

Одним из основных факторов, увеличивающих опасность взрыва — причем не только на Юге, но и на Севере, и на Востоке, — является большая экономика, негативным образом отражающаяся на способности той или иной страны предотвратить катастрофу и принять адекватные меры по ее преодолению. В последнее время практически во всем мире — за исключением лишь небольшого числа стран — положение изменилось к худшему: снижается уровень жизни, отесняя все больше групп населения за черту бедности; рост народонаселения пагубно влияет на сельскохозяйственное производство, ускоряет процесс урбанизации, зачастую почти не контролируемый или вообще не контролируемый, увеличивает нагрузки на экосистемы, которые становятся все более хрупкими, усугубляет противоречия между земледельцами и кочевниками и увеличивает опасность межэтнических и политических столкновений.

Осуществление программ структурных изменений, разработанных под влиянием Всемирного банка, ведет к сокращению штата сотрудников управленческого аппарата. Хотя сам этот процесс необходим, он, к сожалению, не способствует совершенствованию государственных служб, часто совсем наоборот. Первыми «жертвами» этих программ становятся система социального обеспечения, здравоохранение, образование и... деятельность по предотвращению бедствий и обеспечению готовности к ним! Что же мы видим дальше? Обнищание населения ведет к росту преступности и порождает неуверенность в будущем, насилие и ненависть. Эта ненависть находит выход в различных ультранационалистических, фанатических, фундаменталистских и порожденных племенной рознью движениях, образуя порочный круг «бунт—подавление». На смену «микровойнам», сопровождавшим геостратегический «макроконфликт» между Востоком и Западом в годы «холодной войны», приходят многочисленные конфликты, являющиеся результатом **ошибочной концепции развития**. Слишком часто этот глобальный кризис пытаются урегулировать с помощью таких средств для оказания неотложной помощи, как кукуруза, посылаемая в порядке продовольственной помощи, а также все более и более взрывоопасной дипломатии, которая прибегает к военно-политико-гуманитарным мерам.

В этих обстоятельствах национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца многих стран участвуют в осуществлении программ развития, оказывают социальную помощь лицам, попавшим в бедственное положение, создают банки крови, проводят кампании по борьбе со СПИДом, ведут работу с молодежными движениями и т. д., пытаясь таким образом поддержать деятельность некоторых жизненно важных служб и тем самым способствовать положительным изменениям в социально-экономической ситуации.

2. Определенная политика в области развития может повысить уязвимость общества

Существует ряд факторов, способствующих неизбежному сокращению природных ресурсов на душу населения (как подлежащих восстановлению, так и нет). К таким факторам относится, в частности, быстрый рост населения, который нарушает сложившееся равновесие и увеличивает опасность возникновения конфликта. К сожалению, к подобным результатам могут привести и некоторые программы развития. Ослабляя общество, они лишают его возможности справиться с кризисной ситуацией. В ходе многочисленных конфликтов и кризисов МККК имел возможность заметить часто трагические последствия проведения такого рода политики. Приведем некоторые примеры:

- ***Стратегия развития, ставящая под удар обеспеченность крестьян продовольствием***

1980 год. Очередная засуха в Верхнем Казамансе (Сенегал). Крестьяне народности мандинго, согласившиеся под влиянием хлопковой компании выделить более 70% своих земель под посевы этой культуры, оказались практически без запасов продовольствия. Проживающая в том же регионе народность тукулер, лишь незадолго до описываемых событий перешедшая на оседлый образ жизни, оказалась не столь восприимчива к идеям популяризации хлопка. Согласившись выделить небольшие участки под хлопок, это племя продолжало при этом засеивать большую часть своих земель просом и сорго. Когда наступил неурожайный год, в закромах тукулер оставалось еще около половины прошлогодних запасов! Если кризис, поразивший в настоящее время Нижний Казаманс, перекинется на Тамбакунду, то народности, составляющие большинство населения этой области, также окажутся под угрозой голода, тогда как этнические меньшинства не будут испытывать острой нужды в продовольствии. К каким последствиям может привести такой дисбаланс?

- ***Катастрофические результаты принудительных кампаний по развитию***

Нампула (Мозамбик), 1992—1993 годы. Экономические реформы, которые начали проводиться после подписания мирного договора, способствовали все большей либерализации общества. Влиятельные торговые компании возвращаются к методам, использовавшимся в колониальные времена: к насильственному засеиванию больших территорий товарными культурами (в основном хлопком), запрещению вырубке анакардов (деревьев, на которых растут орехи кешью), практически принудительным ограничениям на выращивание продовольственных культур (зерновых и овощных). Единственной культурой, которую можно было выращивать в таких условиях, оказывается маниока, способная расти в тени плодовых деревьев, но имеющая длительный период вызревания (8—12 месяцев) и весьма малоценная по своим питательным свойствам. Результатом такой политики стало недоедание, квашиоркор¹ и отток капитала из сельского хозяйства, и без того расшатанного за десять с лишним лет гражданской войны. Каким

¹ Тяжелое детское заболевание, вызванное нехваткой протеинов. — *Примеч. пер.*

образом может такое положение дел повлиять на стабильность страны, только что вышедшей из гражданской войны?

- ***Программы развития, приводящие к экологическим катастрофам***

Всем известна ситуация, сложившаяся вокруг строительства трансамазонских автомагистралей и сельскохозяйственных концессий в районах, прилегающих к строящимся автострадам. Одно из «зеленых легких» планеты отдается на откуп крупным землевладельцам: сначала сюда придут бульдозеры, вслед за ними — стада рогатого скота; что касается местного индейского населения, то оно, по всей видимости, будет истреблено частными вооруженными формированиями. В один прекрасный день эти индейцы или их потомки (если, конечно, кто-нибудь из них вообще останется в живых) возьмут в руки мачете и автоматы Калашникова — эти современные аналоги традиционных для амазонской сельвы сарбаканов и стрел, отравленных ядом кураре...

- ***Варианты развития, приводящие экономику страны к сильной зависимости***

Тот, кто имел возможность повидать огромные хлопковые поля на территории некоторых государств, входивших ранее в СССР, задумывался по крайней мере над двумя проблемами. Во-первых, вставал вопрос о том, какой ущерб экологии наносят такие производственные единицы (высыхание Аральского моря, обработка полей с воздуха средствами, обладающими зачастую очень высокой токсичностью, и т. д.). Во-вторых, весьма сомнительным представлялась жизнеспособность этих регионов в случае распада экономической системы СССР с ее централизацией и плановым ведением хозяйства. Сырье производилось в одной зоне, обрабатывалось в другой, а продовольствие поступало из третьей. Что происходит сейчас? Последствия развала СССР оборачиваются настоящей катастрофой для экономических отношений между осколками бывшей империи (в лучшем случае отношения эти можно охарактеризовать как прохладные, в худшем — как откровенно враждебные). Окажется ли Ташкент — центр хлопкопроизводящей зоны — полностью отрезан и от рынков сбыта, и от источников продовольствия?

3. Меры, принимаемые в мирное время для изменения положения дел

В таких условиях повышенного риска необходимо сформировать доведенные до автоматизма навыки гуманного поведения, которые работают в случае наступления кризиса. МККК вместе с остальными составными частями Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца старается напоминать всем участникам вооруженных конфликтов (будь то регулярные вооруженные силы или партизанские формирования) об их обязанностях и ответственности в соответствии с положениями международного гуманитарного права (Женевских конвенций 1949 года, Дополнительных протоколов 1977 года). Целая армия специалистов, вооруженных соответствующими текстами

и учебным материалом, проводит на четырех континентах, охваченных в настоящее время кризисом, курсы, которые ежегодно прослушивают тысячи бойцов. Эта деятельность, известная как **«распространение знаний о международном гуманитарном праве»**, имеет для нас первостепенное значение — иных средств для предотвращения непоправимого в нашем распоряжении нет. Нужно сделать все от нас зависящее, чтобы помешать совершению тех злодеяний, которые в случае войны сведут на нет любые попытки примирения и сделают невозможным даже ведение переговоров с противной стороной. Иногда возможность восстановления мира зависит от того, какие картины будут запечатлены в памяти людей о военном времени.

Нужна ли вообще наша гуманитарная деятельность? В свете того, что произошло и происходит в Руанде, Либерии, бывшей Югославии, вопрос этот может показаться вполне правомерным. И все же те крошечные искорки гуманности, которые то и дело вспыхивали во мраке ужаса и жестокости, показывали, что не все наши труды были напрасны... Делегаты МККК и санитарные машины, пересекающие линию фронта; раненые, которых уже не добивают прямо на поле боя; военнопленные, которых нам удастся посетить и регистрировать; прекращение жестокого обращения с заключенными в тюрьмах; доставка продовольственной помощи в зону, охваченную вооруженным конфликтом... Едва заметные успехи... **«И свет во тьме светит»**.

4. Подготовка населения к действиям в условиях кризисной ситуации

В настоящее время в ходе обсуждения проблем развития особенно оживленные дискуссии разворачиваются вокруг участия широких масс в процессе развития, который начинается с этапа определения потребностей и заканчивается оценкой результатов, проходя, конечно же, стадию самого осуществления программ. Что касается действий в чрезвычайных ситуациях, то здесь этот новый подход внедряется гораздо медленнее. Сколько раз команды врачей в белых халатах и со стетоскопами на шее на глазах у ошеломленных местных жителей в буквальном смысле слова «сваливались с неба» и приступали к работе, даже не пытаясь выяснить, не существуют ли на местах соответствующие специалисты и другие ресурсы, которые можно использовать! Чтобы изменить положение дел, надо прежде всего принять решение подготовить гражданское население (как мужчин, так и женщин) к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций. В сотрудничестве с рядом национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Федерацией этих обществ МККК разработал всестороннюю стратегию подготовки персонала для оказания первой помощи и других действий в условиях чрезвычайных ситуаций. Но многое еще остается сделать.

Предотвращению и прогнозу возможных бедствий посвящена деятельность многих других крупных организаций. В рамках объявленного ООН Десятилетия

по предупреждению стихийных бедствий должна активизироваться деятельность таких международных организаций, как Азиатский центр по подготовке к стихийным бедствиям, Бюро координатора ООН по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО) и Департамент по гуманитарным вопросам (ДНА). Неправительственные организации — как на Юге, так и на Севере — играют важнейшую роль в этих — предпринимаемых наперекор всему — попытках обуздать кризис, расплзающийся по планете.

В любом случае Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца должно по-прежнему делать все, чтобы «свести ущерб к минимуму», продолжая для этого обучать население действиям, необходимым для того, чтобы предотвратить катастрофу и справиться с кризисной ситуацией, — независимо от того, вызвана ли она стихийным бедствием (компетенция Федерации) или вооруженным конфликтом (сфера деятельности МККК).

5. За оперативную информацию о потенциальных кризисах

Одним из ключевых условий предотвращения катастроф и эффективности действий по их преодолению (имеется в виду подготовка людей и необходимых средств для борьбы с бедствием) является наличие информации о районах повышенного риска. **Как же много ошибок было совершено по той единственной причине, что люди, призванные принимать соответствующие меры, попросту «ничего не знали».**

Бригады, направляющиеся в зоны бедствий, должны в оперативном порядке получать в свое распоряжение общие и специальные карты, отчеты, данные о запасах продовольствия и прочих ресурсов, сведения этносоциологического характера. Создание банков данных в ходе реализации программ развития смогло бы значительно повысить эффективность мер по преодолению кризисной ситуации, которые должны быть увязаны с последующей восстановительной деятельностью. В настоящее время почти нет ситуаций, о которых что-нибудь не написано. Вопрос в том, как получить эту информацию именно в тот момент, когда нужно срочно отправиться в незнакомую страну с непонятной культурой и непривычным климатом... Предстоит очень большая подготовительная работа, цель которой — облегчить доступ к такой информации; задача эта, к счастью, облегчается прогрессом в сфере телекоммуникационных и информационных технологий (банки данных, сеть Интернет и т. д.).

6. Своевременное определение развития кризиса: системы раннего предупреждения (СРП)

Тому, кто имел возможность принять участие в создании систем раннего предупреждения или наблюдать за их функционированием, хорошо известны и преимущества, и недостатки этих систем. В настоящее время существует несколько

систем такого типа, действующих на различных уровнях. Глобальная система Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) охватывает весь мир. Система раннего предупреждения о голоде (FEWS) Агентства США по международному развитию (USAID) действует на региональном уровне. Другие системы действуют на национальном, а иногда и на местном уровне. Некоторые из них используют данные, получаемые в основном через спутниковую связь, другие ограничиваются климатологическими и агрономическими данными. Пожалуй, наиболее эффективными среди систем раннего предупреждения оказываются те из них, которые используют данные различных дисциплин, включая общественные науки — например, анализируют изменения цен и такие явления в экономике, как ненормально большие распродажи скота и другие непродуманные действия. Некоторые системы раннего предупреждения касаются какого-то одного конкретного вопроса, например системы по борьбе с саранчой¹. При правильном использовании такие крупные системы, как ФАО и FEWS, или сети по борьбе с саранчой могут оказаться очень полезными для определения общих тенденций и своевременной подачи «оранжевого» и (или) «красного» сигнала тревоги.

Вместе с тем следует отметить, что эти системы редко оказываются готовы к работе на «микрорегиональном» уровне, поскольку отсутствуют соответствующие данные. Только специальные исследования могут позволить сформировать базу данных, столь необходимую для создания эффективных систем раннего предупреждения. Но для проведения таких исследований нужно располагать определенными средствами, методологией, необходимой для их правильного осуществления, а также возможностями применить их результаты на практике. Некоторые НПО уже попытались сделать шаги в этом направлении, но результаты этих усилий еще только предстоит оценить.

Создание и обеспечение деятельности национальных или локальных систем раннего предупреждения стоит немалых материальных затрат, и «окупятся» они не скоро. Для того чтобы выяснить, насколько эффективна новая СРП, придется дожидаться наступления кризиса — только в этом случае становится видно, успевает ли эта система дать сигнал тревоги, позволяющий вовремя принять соответствующие меры, и благодаря этим мерам предотвратить обострение ситуации. Именно созданию таких небольших по своим масштабам систем должны уделять наибольшее внимание люди, разрабатывающие программы развития и выделяющие средства на их осуществление.

Помимо регулярного доступа к вышеназванным крупным системам раннего предупреждения МККК имеет свою собственную СРП. Основа этой системы — сеть региональных делегаций, одна из главных задач которых — постоянно следить за развитием ситуаций, которые могут перерасти в кризис. Функционирование этой системы раннего предупреждения основано, в частности, на том, что данные о регионах, уязвимых с точки зрения продовольственного

¹ Речь идет о деятельности служб, к компетенции которых относится сбор и анализ информации о поведении различных подвидов саранчи и разработка программ по борьбе с этими насекомыми. — *Примеч. пер.*

снабжения и экономической ситуации, постоянно сопоставляются с данными о зонах «повышенного риска» (геополитические факторы, напряженность в межобщинных отношениях).

7. Быстрое реагирование: программы создания неприкосновенных запасов

Системы раннего предупреждения о кризисах не принесут никакой пользы, если «раннее предупреждение» не влечет за собой «быстрого реагирования».

Для оказания продовольственной помощи может быть задействован целый ряд механизмов — от импорта продовольствия в рамках крупномасштабных программ МПП, Европейского союза или USAID, до передачи аварийных запасов, которые могут создаваться региональными структурами (такими, как Сахельский клуб, Конференция по координации развития стран юга Африки и т. д.) и (или) компенсационными фондами. В настоящее время региональные программы создания резервных запасов сталкиваются с многочисленными техническими проблемами (наличие скоропортящихся продуктов, неудовлетворительные условия хранения). Кроме того, как еще раз показали сложности, возникшие у стран Европейского союза с хранением излишков своей продукции, весьма высокой является стоимость самого хранения.

К великому сожалению, на предоставление продовольственной помощи по-прежнему в значительной степени оказывают влияние различные обстоятельства политического порядка. Мы неоднократно становились свидетелями таких ситуаций, когда, несмотря на полученный вовремя сигнал о наступлении кризиса, помощь, необходимая для его преодоления, поступала лишь после того, как картины ужасных бедствий, показанные телевидением, начинали возмущать мировое общественное мнение. Именно так обстояли дела в Эфиопии в 1983—1984 годах, в Сомали в 1992 году и т. д. А в случае некоторых «забытых» конфликтов на сигналы о бедствии вообще не поступало никакого ответа — осуществлению права на срочное получение гуманитарной помощи препятствовали либо какие-то политические соображения, либо... попросту отсутствие интереса!

III. ЧТО ДЕЛАТЬ, КОГДА КОШМАР УЖЕ НАЧАЛСЯ?

1. Призрак голода

На все большей территории из-за войн или ситуации напряженности внутри страны экономический прогресс обращается вспять. Война разрушает инфраструктуру, уничтожает жизненно необходимые службы, товары перестают поступать на рынки. Еще страшнее, что урожай зачастую сжигается или разворовывается солдатами или толпами перемещенных в результате конфликта лиц. Если в данном регионе складывается опасная ситуация или в период сезонных

сельскохозяйственных работ возобновляются военные действия, земли вообще могут быть вовремя не вспаханы и не засеяны. Посевной фонд либо уничтожается, либо съедается, чтобы не умереть с голоду. Скот забивается, вымирает от эпидемий, лишается возможности добраться до мест традиционного выпаса.

Традиционные альтернативные источники продовольственного обеспечения больше недоступны. Малейший каприз погоды — и все рушится. В наиболее тяжелых случаях наступает настоящий голод, а это значит, что целые потоки крестьян устремляются в города, появляются лагеря беженцев и пункты распределения продовольственной помощи.

Классическим — и часто необходимым — решением проблем, связанных с недоеданием, является оказание продовольственной помощи, которой сопутствует помощь медицинская. В течение последних пятнадцати лет МККК собрал миллионы тонн продовольствия и распределил его между миллионами жертв конфликтов: речь идет о крупномасштабных операциях на камбоджийско-тайландской границе в 1979—1981 годах, в Эфиопии в 1985—1986 годах, в Анголе и Судане в 1986—1991 годах, а затем — в 1993—1994 годах, в Сомали в 1991—1993 годах, в Мозамбике в 1992—1993 годах, в Руанде с 1992 по 1994 год и, конечно же, в бывшей Югославии, Либерии, на Кавказе и т. д.

Но возможности продовольственной помощи ограничены, и, кроме того, она таит в себе определенные опасности, с которыми МККК имел возможность неоднократно столкнуться на местах. К отрицательным последствиям продовольственной помощи относятся:

- возникновение синдрома хронической зависимости от помощи извне, когда распределение продовольствия становится широкомасштабным и продолжается в течение длительного времени;
- появление у местного населения тенденции рассматривать продовольственную помощь, а также другие виды бесплатной помощи в качестве одного из источников средств существования. Часто эта тенденция приводит к истощению неприкосновенных запасов провианта и семян. Крестьяне начинают привыкать к тому, что помощь извне помогает преодолеть последствия плохих погодных условий и других отрицательных факторов;
- отрицательное воздействие на динамику воспроизводства сельскохозяйственных продуктов, являющееся следствием падения цен на продовольственные товары в результате наплыва бесплатных продуктов питания.

Нужно разрабатывать такие программы, которые позволили бы жертвам кризисных ситуаций не только остаться в живых сегодня, но и выжить завтра. С этой целью МККК создал специальный механизм для определения потребностей и наиболее подходящих методов. Речь идет о **«многопрофильных» бригадах, состоящих из медицинских сестер, диетологов, агрономов, инженеров по санитарным сооружениям, специалистов в области материально-технического снабжения и делегатов МККК, специализирующихся в разных областях.** В рамках работы таких групп на делегатов МККК ложатся особые функции — они должны проводить анализ проблем, связанных с защитой тех категорий жертв,

которым МККК уделяет особое внимание: военнопленным, задержанным по соображениям безопасности и т. д.

Подход, принятый агрономами и диетологами МККК, основывается на одной простой предпосылке: недоедание является результатом невозможности получить доступ к продуктам питания. Если ждать, пока недоедание можно будет определить при помощи классических антропометрических показателей (вес/рост, вес/возраст), можно опоздать. На определенной стадии, особенно когда операции по оказанию помощи начинаются с опозданием, остается лишь одно: организовать широкомасштабную операцию, в рамках которой осуществлялось бы и общее распределение продовольствия, и создавались бы центры дополнительного и лечебного питания для реабилитации жертв недоедания. Но сколь бы полезными и необходимыми ни были программы оказания продовольственной помощи, они не могут считаться удовлетворительным ответом на проблемы, возникающие в ситуации продовольственного кризиса.

2. Восстановительные работы неотложного характера в военное время: луч надежды

Те планы действий, которые являются результатом изучения ситуации, проводимого многодисциплинарными группами агрономов и диетологов, должны в разгар кризиса и параллельно с оказанием продовольственной помощи заложить фундамент для восстановительной деятельности. При выполнении некоторых программ продовольственная помощь может стать даже частью политики восстановления сельского хозяйства, поскольку она предоставляет крестьянам возможность не покидать свои земли.

МККК должен постараться как можно скорее — даже в самый разгар вооруженного конфликта — определить, какие проблемы могут возникнуть с продовольствием. Затем нужно постараться устранить причины ожидаемого голода и помочь людям — невзирая на все сложности чрезвычайной обстановки — вновь приступить к производству сельскохозяйственных продуктов. Стратегия операций по оказанию помощи часто бывает основана на согласованности предоставления продовольственной помощи (*stay alive today*) и поддержки восстановления производства (*survive tomorrow*). Опыт Сомали, Судана, Анголы, Мозамбика, Руанды, Либерии, Югославии показал, насколько действенным является такой подход.

Такая же логика вполне уместна и при решении проблем другого рода. Ремонт системы водоснабжения окруженных городов, закладка колодцев в тех зонах, в которых естественные источники воды были уничтожены гусеницами танков, отправка лекарств в лечебные учреждения, отрезанные линией фронта от внешнего мира, позволят — еще в разгар вооруженного конфликта — вернуть населению хотя бы немного надежды. Если жертвы конфликта не получают такой помощи, им придется выбирать между судьбой беженца и смертью.

IV. ЧТОБЫ ЗАЗЕЛЕНЕЛИ ПОЛЯ СРАЖЕНИЙ: ЗАДАЧИ И МЕТОДЫ РЕАБИЛИТАЦИИ

1. Философия восстановления в чрезвычайных условиях

Комплексный подход «продовольственная помощь — восстановление сельского хозяйства в условиях чрезвычайного положения» может предотвратить многие бедствия или, по крайней мере, ограничить их масштабы. Задачи восстановления сельского хозяйства в условиях чрезвычайного положения таковы:

- **предотвратить или ограничить ущерб** (это принцип «*care and maintenance*», применяемый не к отдельным людям, а к производственным мощностям крестьянских общин);
- **ускорить достижение прежнего уровня производственных мощностей** после периода резкого сокращения капиталовложений в сельское хозяйство, серьезно пострадавшее в результате войны;
- **способствовать восстановлению систем обеспечения продовольствием** — в частности, помогая создавать неприкосновенные запасы продовольствия и семян;
- **восстановить достоинство работников сельского хозяйства**, которое могло значительно пострадать в ходе долгого и зачастую унижительного ожидания у пунктов раздачи пищи.

В наши дни — по причине увеличения продолжительности войн — на смену концепции «чрезвычайного положения, возникающего в связи с конфликтом» приходит или должна прийти другая — концепция поддержки стратегических программ выживания населения в условиях затяжной войны. Проблемы, возникающие в течение тех десятилетий, что тянутся войны в Анголе и Судане, тех лет, что продолжается опустошение и экономический паралич в бывшей Югославии, уже нельзя решить, ограничиваясь продовольственной помощью или даже просто раздачей семян. Чем, например, можно заменить ту пищу, которую получало, занимаясь животноводством, общество земледельцев и пастухов, если в ходе войны оно лишилось всего поголовья скота? Еще предстоит найти и испытать на практике новые методы.

2. Ключевое понятие: поддержка стратегических программ выживания

Условия, в которых формировались человеческие общества, были, как правило, сопряжены с всевозможными опасностями, такими, как неблагоприятные климатические условия, ненадежность источников питания, сложные отношения с соседями и т. п. Чтобы выжить в таких условиях, надо было выработать оригинальные механизмы, которые позволили бы сократить риск и совладать с кризисной ситуацией. Те общества и группы людей, которые не сделали этого,

погибли... Одна из задач МККК состоит в том, чтобы поддерживать действие этих механизмов в ходе кризиса или по его окончании. Вот некоторые примеры такой поддержки.

Судан

В суровых условиях долины Белого Нила у народностей динка и нуэр было пять основных источников средств к существованию: скотоводство, земледелие, собирательство, рыболовство и торговля; в наши дни к ним следует прибавить продовольственную помощь. Чтобы успешно заниматься традиционными видами деятельности в весьма неблагоприятных природных условиях, местным жителям необходимо осваивать обширные малонаселенные пространства. Большое скопление людей в местах распределения продовольствия часто приводит к тому, что они надолго отрываются от своих родных земель и традиционных источников питания, вследствие чего снижается степень их защищенности. Еще в 1988 году МККК взял курс на поддержку производительных способностей жителей Южного Судана, разработав, в частности, широкомасштабную ветеринарную программу. Эта стратегия, к которой мы вернулись в 1993 году, оказалась весьма эффективной.

Сомали

Война нанесла особо тяжкий ущерб продовольственным ресурсам этой страны, для которой характерен очень широкий спектр агроэкологических систем — от чисто кочевого скотоводства до систем, по преимуществу земледельческих, — включающий широкую гамму различных сочетаний земледелия, скотоводства и рыбной ловли. Как только в этой стране начался конфликт, МККК тщательно проанализировал стоящие перед ней проблемы и учел это разнообразие: в животноводческой зоне были приняты меры по защите уцелевшего поголовья скота от наиболее опасных эндемических заболеваний и организованы санитарные мероприятия с целью увеличения его продуктивности. На юге страны, где климат более влажный, проводилась раздача семян и сельскохозяйственных орудий. Наконец, в прибрежных районах была оказана поддержка жителям рыбацких деревень, которых снабдили сетями и рыболовными крючками.

Мозамбик

Мы обнаружили, что местное население получило в наследство от предков обширнейшие знания о диких съедобных растениях, представленных в экосистеме Мозамбика. Но запасы этих растений, не раз спасавших местных жителей от голодной смерти в трудные времена, тоже могут истощиться — чтобы этого не произошло, они должны иметь возможность восполняться. Предоставляя продовольственную и сельскохозяйственную помощь, мы ограничиваем потребление лесных растений; таким образом, они остаются нетронутыми в тот сезон,

когда доставить помощь в зоны бедствия оказывается относительно просто, и могут употребляться населением в те периоды, когда доставка помощи становится затруднительной — в сезон дождей или в случае возобновления конфликта.

Восточная Европа

Хотя к настоящему времени МККК накоплен значительный опыт поддержки стратегических программ выживания в тропиках, остается еще очень много узнать о конфликтах в «развитых» странах. Тем не менее за последние два года МККК приобрел в этой области определенный опыт в бывшей Югославии и в государствах бывшего СССР — странах, где и образ жизни, и методы производства нередко очень напоминают наши. Были разработаны программы поддержки сельского хозяйства, а также программы стимуляции производственных единиц. Опыт показывает, что в специфических условиях Восточной Европы для МККК чрезвычайно важно, чтобы все заинтересованные стороны продолжали рассматривать его как нейтральное учреждение.

Заключение

Ключ к успешной реализации программ восстановления сельского хозяйства в чрезвычайных условиях определяется самой природой этих программ. Осуществляемые в опасных условиях чрезвычайного положения, они, как правило, не могут использовать обычные методы проведения кампаний по расширению сельскохозяйственного производства, в рамках которых предоставляются постоянные консультации по их осуществлению и проводится ознакомление населения с используемыми методами. Необходимо, чтобы с самого начала эти программы опирались на традиционные знания и навыки местного населения. Можно сказать, что назрела необходимость в достаточно разнообразных, учитывающих специфику того или иного региона стратегических подходах. Для того чтобы как можно более точно придерживаться этих традиционных крестьянских знаний и навыков, с их географическими различиями и приспособляемостью к непредсказуемому, нужно уметь их анализировать. Специалистам по чрезвычайным ситуациям и экспертам по развитию нужно собираться вместе для обмена мнениями относительно того, какие методы следует использовать при проведении такого анализа.

V. ВОЗРОЖДЕНИЕ: РАЗВИТИЕ ПОСЛЕ КРИЗИСА

1. Завершившиеся кризисы и их последствия

Хорошо известно, что между бедностью, войной и незащищенностью существует определенная связь. Люди не равны перед лицом катастрофы, и кризисы еще более усугубляют существующие между ними различия. Весьма велика

опасность того, что мы снова столкнемся с растущим неравенством, ужасающей нищетой и хищнической эксплуатацией полезных ископаемых, что наносит дальнейший ущерб окружающей среде, зачастую уже сильно пострадавшей в ходе конфликтов и их последствий (так, например, многочисленные беженцы практически полностью уничтожили леса на юго-западе Руанды и в местности Гома в Заире).

Для послекризисных периодов характерна высочайшая созидательная активность общества; изменение ситуации происходит таким путем, который прежде мог показаться совершенно невероятным. Но и это полное надежд время может не привести ни к чему, кроме хаоса, разгула преступности, неразберихи, вопиющей несправедливости — то есть условий, весьма благоприятных для повторения кризиса. Те, кто хочет помочь этим опустошенным областям и их измученному населению вернуться к нормальной жизни, должны неизменно проявлять великодушные и бдительность.

Для Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца послекризисный период также имеет огромное значение: это время создания нравственного климата, благоприятного для гуманитарной работы и практических возможностей ее проведения, это время, когда нужно забыть о ненависти, вспомнив общественно полезную деятельность добровольцев Красного Креста в разгар конфликтов; когда нужно взяться за создание такого мира, в котором слово «взаимопомощь» не было бы пустым звуком, в котором оно служило бы напоминанием о людях, под градом пуль подбиравших раненых, не спрашивая, на чьей стороне те сражались; когда нужно восстанавливать единство сельских общин, привлекая их членов к участию в проектах, подобных тем, которые осуществлял МККК в самые ужасные часы кризиса.

2. Задача специалистов по чрезвычайным ситуациям: подготовить себе замену

Ряд крупных организаций — например, «Оксфам» — имеют как отделы, специализирующиеся на действиях в условиях чрезвычайных ситуаций, так и отделы, занимающиеся долгосрочной деятельностью. Если финансовые средства не иссякают и после того, как кризис закончится и средства массовой информации переключат свое внимание на другие проблемы, такие учреждения могут плавно перейти от деятельности в условиях чрезвычайного положения к деятельности по восстановлению и развитию экономики пострадавшей страны.

Мандат МККК имеет свои пределы, поскольку он обычно распространяется только на вооруженные конфликты. К счастью, многие конфликты кончаются «хорошо»: наступает мир, и персонал, призванный действовать в чрезвычайных условиях, как правило, уезжает. На этом этапе встает вопрос о том, чтобы найти таких партнеров, которые взяли бы на себя проведение восстановительных работ и постепенно перешли бы от этих работ к осуществлению проектов развития

со свойственными им методами и конкретными задачами. События могут развиваться по-разному.

- *Ситуация, наиболее благоприятная с точки зрения МККК*: осуществление восстановительной деятельности решает взять на себя национальное общество данной страны (самостоятельно или с помощью Федерации). Это позволяет привести в соответствие с потребностями развития различные программы, выполнение которых начато еще в период войны — медицинские, социальные, программы по распространению знаний о международном гуманитарном праве, поиск родственников, разлученных в ходе конфликта, и т. п., и обеспечить продолжение их выполнения.
- *Редкая ситуация*, структуры государственной власти данной страны (например, министерства) решают продолжить выполнение программ своими силами. Поскольку боевые действия прекращены, эти министерства и их представители на местах имеют теоретическую возможность перемещаться по всей территории страны (что было не всегда возможно во время конфликта и привело к вступлению в действие МККК в качестве нейтрального и независимого посредника).
- *Самая распространенная ситуация*: одна из НПО или — что встречается реже — одна из организаций в системе ООН проявляет интерес к тому, чтобы взять в свои руки осуществление определенной программы или заняться проблемами определенной зоны в целом.

Заменить МККК другой организацией оказывается на деле довольно сложно, поскольку такая организация не может приступить к выполнению своей миссии, не заручившись предварительно доверием населения. И если МККК найдет возможность предоставить этой организации оборудование на первые несколько месяцев, это вовсе не обязательно обеспечит успех ее деятельности. На собственном опыте мы убедились в необходимости **переходного периода**, в течение которого национальное общество или соответствующая НПО некоторое время работает под руководством МККК, получая таким образом возможность лучше узнать обстановку и познакомиться с партнерами. Такой подход был успешно применен в Сомали и Мозамбике, и МККК намерен применять его и впредь.

В условиях, когда сеть НПО либо отсутствует вообще, либо находится в зачаточном состоянии, национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца зачастую оказываются единственными структурами в стране, которые, пусть и с натяжкой, можно считать неправительственными, в связи с чем их роль в период после окончания конфликта становится еще более важной. Серьезность испытаний, стоящих перед национальными обществами, большинство из которых располагают весьма ограниченными возможностями, заставляет понять, какое важное значение имеет политика развития этих составных частей Движения. Развитие национальных обществ может и должно осуществляться в мирное время, и особая роль в этом деле принадлежит Международной федерации

Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Стратегия развития национальных обществ в ходе конфликтов нуждается в дальнейшей разработке. МККК, вместе с другими составными частями Движения, должен продолжить свои усилия в этом направлении.

VI. ВЗГЛЯД В БУДУЩЕЕ: ПЛАНЕТА В ОПАСНОСТИ

1. Необходимо найти всеобъемлющий стратегический подход

События, о которых каждый день сообщают нам газеты и телевидение, зачастую наводят на грустные размышления. Становится все более очевидным, что в нашем полном кризисов мире сам по себе кризис является лишь частью единого во времени и пространстве процесса, начинающегося задолго до начала кризиса и продолжающегося после его завершения. Мы начинаем ясно распознавать определяющие факторы, влияющие на смягчение или усугубление кризисов. Нам также стали хорошо знакомы катализаторы мира и факторы войны, мы знаем, как трудно установить мир среди оставленных войною разрухи и озлобления.

Диагностические средства, разработанные специалистами в области развития, глубокое понимание различных видов и степеней незащищенности, пришедшее в ходе операций, осуществлявшихся в чрезвычайных условиях, а также инструмент мира, то есть гуманитарное право, — все это может и должно найти себе подобающее применение.

Подводя итоги, мы хотим представить схематическое изображение процесса «чрезвычайная ситуация — развитие», сопоставив методы работы таких организаций, как ООН или НПО, с одной стороны, и Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца — с другой.

2. Серьезный вызов

В распоряжении МККК имеются богатый опыт работы, ценнейшая информация и системы обеспечения преемственности, потенциал которых до сих пор используется не в полную меру. Многие темы, о которых мы говорили в этой статье, следует еще более подробно рассмотреть как с теоретической, так и с практической точки зрения. Существует ряд проблем, которые требуют как размышлений, так и действий.

а) Фактор времени

Французские крестьяне часто говорят: «*Il faut se faire un allié de temps*» («Время и погоду нужно сделать своими союзниками»). Слово «temps», которое одно временно обозначает «время» и «погоду», позволяет передать ту мысль, что от погоды зависит, пришло ли время для той или иной работы, и что и время, и погоду следует использовать как можно эффективнее. В значительной степени деятельность, связанная с преодолением кризиса и развитием, определяется

ПРОЦЕСС «КРИЗИС—РАЗВИТИЕ»

	Этап	Деятельность в рамках более широкой структуры (ООН, НПО)	Деятельность составных частей Движения
1	Развитие	Программы социально-экономического развития. Предотвращение стихийных бедствий и катастроф. Подготовка к стихийным бедствиям и катастрофам (анализ факторов уязвимости систем, подготовка баз данных, создание неприкосновенных запасов). Создание систем раннего предупреждения	Распространение знаний о МГП (в мирное время). Обработка баз данных и подготовка сводной информации. Развитие потенциала национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Подготовка национальных обществ к деятельности в чрезвычайных условиях (подготовка персонала, систем материально-технического снабжения и т. д.). Анализ факторов риска; слежение за ситуациями через сеть региональных делегаций
2	Раннее предупреждение	Появление красного сигнала тревоги по ряду параметров	Подача сигнала тревоги: отправка бригады для оценки ситуации
3	Чрезвычайное положение	Оценка ситуации. Мобилизация ресурсов, составление совместного обращения всеми организациями ООН	Начало операции по преодолению кризиса. Начало реализации программ предупредительного характера, программ действий в условиях чрезвычайного положения; восстановление в чрезвычайных условиях
4	Восстановление	Мобилизация ресурсов	Начало восстановительной деятельности. Поиски партнеров, которые могли бы продолжить выполнение программ; переход от восстановительных программ к программам развития
5	Развитие	Возобновление реализации проектов развития и реконструкции	Продолжение реализации программ силами либо национального общества при поддержке Федерации, либо неправительственной организации; основное внимание начинает постепенно уделяться проблемам развития

временем. Одной из возникающих в связи с этим проблем является противоречие между «быстро и хорошо» и «быстро или хорошо». Другая проблема состоит в том, что «все надо делать вовремя», и для этого «заранее получить предупреждение и подготовиться (быть во всеоружии)». И наконец, встает вопрос «непрерывности» — деятельность, начатая на этапе чрезвычайного положения, должна продолжаться и после того, как этот этап закончится.

б) Использование местных людских ресурсов

В наше время становится все более ясно, что даже в условиях чрезвычайной ситуации нельзя достичь поставленных целей без согласия и участия местного населения. Если в страну направляют бригады по оказанию экстренной помощи, не опираясь на поддержку местных жителей, не используя их опыт и знания, то это часто приводит в лучшем случае к неразберихе, а в худшем — к непростибельным промахам. Именно в этом вопросе очень часто наиболее явственно высвечивается различие между подходом, характерным для деятельности по преодолению кризиса, и подходом, характерным для программ развития. Однако именно совершенствование управления людскими ресурсами и обращение к традиционному опыту и знаниям местных жителей может послужить связующим звеном между этими двумя этапами оказания помощи. Важное преимущество МККК в конфликтных ситуациях заключается в том, что он имеет четко очерченные полномочия и может пользоваться поддержкой системы национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

в) Совершенствовать деятельность по сбору информации

Повышение уровня информированности позволяет более успешно осуществлять планирование, раннее предупреждение и конкретную деятельность. Предстоит еще огромная работа по сбору, обработке и систематизации необходимой информации о горячих точках планеты (тех, что существовали в прошлом, существуют ныне или могут возникнуть в будущем). Так, например, совершенно не исследованы нами гуманитарные проблемы городов-гигантов стран Юга.

г) Четырехсторонний подход: присутствие — распространение знаний о МГП — защита — помощь

Если взаимосвязь между помощью и защитой уже признана полностью, то всеобъемлющую формулу возможного подхода — **«присутствие — распространение знаний о МГП — защита — помощь»** — еще предстоит понять до конца во всей ее совокупности и в трех временных аспектах — **до, во время и после кризиса.**

Вполне возможно, что именно с этим будут связаны серьезные испытания, ожидающие собственно МККК и все Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца в целом в ближайшие годы.

Франсуа Грюневальд — гражданин Франции, специалист в области агрономии, окончил Парижский национальный агрономический институт (Гриньон). В течение двух лет участвовал в осуществлении проектов развития сельского хозяйства в странах Сахеля (Африка), затем десять лет работал в Азии, выполняя как долгосрочные миссии в Таиланде, Камбодже и Лаосе, так и более кратковременные поручения в Индии, Вьетнаме, Непале, Бирме и Китае. Проработав в течение семи лет в качестве работающего на местах агронома в различных неправительственных организациях, затем три года в ООН и два года — в научно-исследовательских институтах, он в 1992 году перешел на работу в МККК на должность агронома Общего отдела по оказанию помощи. В этом качестве принял участие в организации многочисленных миссий по оценке потребностей, разработке программ восстановления сельского хозяйства и оценке их результатов в Сомали, Судане, Мозамбике, Анголе, бывшей Югославии, Руанде и Афганистане. Является автором многочисленных статей по проблемам Азии, по экологической тематике, сельскому хозяйству в тропиках, системам раннего предупреждения в сельском хозяйстве и т. д., публиковавшихся в специализированных изданиях.
