

Сегодняшние конфликты: может ли гуманитарная деятельность измениться, чтобы адаптироваться к ним?

Клодия Макголдрик*

Клодия Макголдрик является советником по особым вопросам Президента МККК и Офиса Генерального директора МККК. До начала работы в МККК в 2006 г. она занимала должность старшего аналитика в Совете по делам беженцев Норвегии и была директором Отдела стран Африки Комитета защиты журналистов в Нью-Йорке. В качестве журналиста она сотрудничала с различными международными средствами массовой информации, такими как BBC, Reuters, «The Economist» и «The Guardian», и в течение нескольких лет работала в Западной Африке, Центральной Азии и Соединенном Королевстве.

Краткое содержание

Как формируется динамика современных вооруженных конфликтов, как развиваются современные вооруженные конфликты и какие ограничения они налагают на осуществление гуманитарной деятельности?

* Настоящая статья написана автором в личном качестве и не обязательно отражает точку зрения МККК.

Находится ли международная гуманитарная «система»¹ на грани крушения, как это часто утверждается? Или сможет она приспособиться к изменяющейся реальности в том, что касается не только ведения военных действий, но и глобальных геополитических сдвигов — как это уже неоднократно происходило в прошлом — и преобразоваться во что-то совершенно иное? В настоящей статье сделана попытка ответить на эти вопросы: предлагается «моментальный снимок» сегодняшних вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия, сначала внимание сконцентрировано на тенденциях и характерных чертах, проявившихся в конфликте в Сирии, который во многом определил ведение военных действий XXI века; затем рассматриваются другие страны и регионы, многие из которых обладают по крайней мере отдельными из этих характерных черт, хотя и в разной степени. В статье анализируются гуманитарные последствия сегодняшних вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия и их воздействие на гуманитарную деятельность, которая, во всяком случае на международном уровне, действительно подошла к переломному моменту. Во второй части автор ставит перед собою цель показать, что даже беглый взгляд на ключевые аспекты развития гуманитарной деятельности в прошлом веке — в основном в ответ на изменяющийся характер военных действий и развитие международной системы — поможет нам вспомнить о радикальных изменениях перед лицом серьезных потрясений и вызовов, некоторые из них не сильно отличались от сегодняшних. В третьей части высказывается предположение, что в ситуации, складывающейся в настоящее время в мире, международная гуманитарная деятельность будет продолжать развиваться и в конце концов примет иную форму — такую, которая будет отражать изменяющийся характер конфликтов и сдвиги в распределении сил на геополитической арене, происходящие одновременно с этим. С развитием Юга планеты и все возрастающим признанием значения местных акторов для гуманитарной деятельности особое внимание уделяется развивающимся отношениям между местными и международными акторами. В заключение в статье еще раз обращается внимание на некоторые из основных причин, в силу которых гуманитарная деятельность и, в частности, международные гуманитарные акторы ско-

1 Как замечает Джон Бортон в своей работе «Будущее гуманитарной системы: воздействие внутренних изменений» (*Future of the Humanitarian System: Impacts of Internal Changes*, Feinstein International Center, Somerville, MA, November 2009), яркая черта «гуманитарной системы» такова: неясно, в чем же она точно заключается и где проходит ее границы. Нет общего определения, некоторые авторы предваряют этот термин словом «международная», чтобы отличить его от национальных или местных элементов в соответствующих странах, другие же совсем отказываются использовать слово «система» на том основании, что оно подразумевает субъектов, ориентированных на достижение общих целей. См. также: Hugo Slim, “Global Welfare: A Realistic Expectation for the International System?” *ALNAP Review of Humanitarian Action*, Vol. 6, 2006. В этой работе Слим определяет «формальную международную гуманитарную систему» как в основном «гуманитарную систему, которая финансируется странами Запада и функционирует в рамках Организации Объединенных Наций и движений Красного Креста или координирует свои действия с ними».

рее всего будут продолжать приспосабливаться к изменяющемуся миру (хотя и с разной степенью успешности).

Ключевые слова: вооруженный конфликт, гуманитарная деятельность, изменяться, тенденции.



Картина современных конфликтов

Тенденции и характерные черты сегодняшних конфликтов:
Сирия и за ее границами

Вооруженный конфликт в Сирии, начавшийся с антиправительственных выступлений в марте 2011 г. и превратившийся в жестокую войну, в которую вступили региональные и мировые державы, во многом отражает состояние сегодняшних конфликтов и вызовов, стоящих перед гуманитарной деятельностью, объединив многие ключевые тенденции и характерные черты происходящих событий. И хотя конфликт в Сирии лишь один из многочисленных кровопролитных конфликтов в мире, причиняющих неизмеримые страдания, он заслуживает особого рассмотрения.

Если посмотреть на тех, кто сражается в войне в Сирии, как она ведется и ради чего², а также на ее катастрофическое воздействие на гражданское население, можно очень скоро понять, почему она вплоть до настоящего времени так широко определялась как наиболее сложный конфликт этого века.

Сторонами в конфликте стали несметное число непостоянных альянсов разных уровней, сражающихся на многочисленных фронтах и имеющих разную и часто непонятную мотивацию. То, что начиналось с протестов безоружных граждан, вдохновленных «арабской весной», бушующей в регионе, и требующих отставки президента Асада, переросло в ожесточенные столкновения между силами безопасности и сторонниками оппозиции. Это в конце концов превратилось в полномасштабную гражданскую войну, когда вооруженные группировки оппозиции и правительственные силы начали вести борьбу друг с другом за контроль над городами и стратегически важными районами. Линии разделения все чаще носили религиозный характер, когда суннитское большинство в Сирии выступало против шиитской секты алавитов Асада. Соседи Сирии очень скоро были втянуты в ведущийся чужими руками конфликт, в котором преимущественно шиитские государства, такие как Иран, и группировки, включающие ливанскую «Хезболлу», поддерживали правительство, а такие

2 См.: Martin Van Creveld, *On Future War*, Brassey's, London, 2001. Автор развивает теорию, которую называет «антитринитарной» теорией военных действий, основываясь на пяти ключевых положениях. Он противопоставляет ее классической триаде Карла фон Клаузевица — народ, правительство и армия.

государства, как Саудовская Аравия, Турция и Катар, поддерживали оппозицию, в которой преобладали сунниты.

Рост числа радикальных негосударственных вооруженных групп, включая группировки джихадистов, такие как «Исламское государство» (ИГ), добавлял еще одно измерение, а социальные сети становились основной площадкой для радикализации и вербовки все большего числа людей, в основном молодых, по всему миру³. ИГ эффективно вело «войну в рамках другой войны» против «Джебхат ан-Нусра» (группировки, связанной с «Аль-Каидой»), а также против курдских и правительственных сил⁴. В общий хаос вносили свою лепту местные ополчения (число которых неизвестно) с разными покровителями и постоянно меняющейся системой подчинения.

В сентябре 2014 г. многонациональная коалиция, возглавляемая США, начала наносить удары с воздуха, главным образом по целям ИГ в Сирии, что было частью «всеобъемлющей и постоянной антитеррористической стратегии»⁵. Годом позже, в сентябре 2015 г., в борьбу вступила Россия, военное вмешательство которой имело целью ослабить давление на силы президента Асада.

Методы и средства ведения войны, которые используются в сирийском конфликте, столь же разнообразные и многоуровневые, что и применяющие их акторы. Вооружение — это лишь один аспект сложности. Когда страдания гражданского населения в Сирии уже достигли беспрецедентного уровня из-за применения обычных систем оружия, в результате крупномасштабного применения химического оружия в пригородах Дамаска в августе 2013 г. (что было вопиющим нарушением международного гуманитарного права (МГП)) погибли несколько сот человек и было много пострадавших⁶. Несмотря на последующее уничтожение сирийского арсенала химического оружия под контролем совместной миссии Организации Объединенных Наций (ООН) и Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО), продолжали поступать сообщения об использовании токсичных химикатов, таких как хлор, а в некоторых случаях и «убедительные доказательства» того, что этот газ «систематически и неоднократно» использовался в качестве оружия⁷.

В этом конфликте оружие — часто тяжелое или взрывного действия большой мощности — применялось неизбирательно в густонаселенных

3 Jytte Klaussen, “Tweeting the Jihad: Social Media Networks of Western Foreign Fighters in Syria and Iraq”, *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 38, No. 1, 2015.

4 BBC News, “Guide to the Syrian Rebels”, 13 December 2013, доступно по адресу: www.bbc.com/news/world-middle-east-24403003 (все интернет-ссылки были доступны в декабре 2015 г.).

5 Barack Obama, “Statement by the President on ISIL”, 10 September 2014, доступно по адресу: www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1.

6 Заявление МККК «К полному уничтожению химического оружия — Встреча по Конвенции о химическом оружии 2013 г.», Гаага, 3 декабря 2013. Доступно по адресу: <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/statement/2013/chemical-weapons-convention-states-parties.htm>.

7 OPCW Fact-Finding Mission, “Compelling Confirmation” that Chlorine Gas Used as a Weapon in Syria”, 10 September 2014, доступно по адресу: www.opcw.org/news/article/opcw-fact-finding-mission-compelling-confirmation-that-chlorine-gas-used-as-weapon-in-syria/.

городских районах, что приводило к ужасающим последствиям для гражданского населения в гуманитарной области⁸. Обстрелы и бомбардировки с воздуха, включая использование бочковых бомб, продолжались, несмотря на резолюцию Совета Безопасности ООН⁹, принятую в феврале 2014 г. и требующую их прекращения. Поступали также сообщения об использовании кассетных боеприпасов, которые по своей природе являются неизбирательными и применение которых является нарушением МГП¹⁰. Действительно, в сирийском конфликте постоянно пренебрегали такими ключевыми понятиями МГП, регулирующего ведение военных действий, как «военный объект», «принцип соразмерности» и «меры предосторожности».

Применение дистанционно пилотируемых летательных аппаратов (вооруженных БПЛА) в ходе ударов с воздуха, осуществляемых США в Сирии, также очень неоднозначно (как это было и в других странах, включая Ирак, Йемен и Пакистан)¹¹. Те, кто поддерживает нанесение ударов БПЛА, утверждают, что их относительная точность в очень значительной степени минимизирует опасность причинить сопутствующий ущерб, а критики заявляют, что они могут использоваться для внесудебных убийств и что сотни гражданских лиц погибли в результате таких ударов. Хотя применение вооруженных БПЛА не является *per se* незаконным в соответствии с МГП, их использование во время вооруженного конфликта должно соответствовать принципам проведения различия, соразмерности и необходимости мер предосторожности¹².

Вопиющие нарушения МГП, включая непосредственные нападения на гражданских лиц и гражданские службы, например больницы и школы, стали характерной чертой конфликта в Сирии и совершались различными сторонами, чаще всего безнаказанно. Если речь идет о таких группировках, как ИГ, несоблюдение норм МГП представляется намеренным и очевидным, когда совершаются массовые убийства захваченных участников боевых действий из других вооруженных группировок и казни, в том числе обезглавливание заложников, что широко освещается в социальных сетях и используется в целях пропаганды.

Готовность некоторых вооруженных групп совершать злодеяния на чужой земле, что воспринимается в отдельных случаях как «акты войны», добавляет еще один аспект сложности. Правовые нормы, касающиеся терроризма, и МГП существенно отличаются друг от друга, имея раз-

8 UN, “‘Running Out of Words’ to Describe Horror in Syria, Senior United Nations Officials Tell Security Council, Calling for More Vigorous Action”, 25 February 2015, доступно по адресу: www.un.org/press/en/2015/sc11801.doc.htm.

9 Резолюция Совета Безопасности ООН 2139, принята 22 февраля 2014 г.

10 ICRC, “Cluster Munitions: Overview”, 30 November 2011, доступно по адресу: www.icrc.org/eng/war-and-law/weapons/cluster-munitions/overview-cluster-munitions.htm.

11 Chris Cole, “The Dirty Consequences of Our Clean Wars”, *Drone Wars UK*, 5 December 2014, доступно по адресу: <http://dronewars.net/2014/12/05/the-dirty-consequences-of-our-clean-wars/>.

12 Jelena Pejic, “Extraterritorial Targeting by Means of Armed Drones: Some Legal Implications”, ICRC, 7 May 2015, доступно по адресу: www.icrc.org/en/document/jelena-pejic-extraterritorial-targeting-means-armed-drones-some-legal-implications.

ное обоснование, объекты и структуру. По сути, в соответствии с правом определенные насильственные действия считаются законными во время вооруженных конфликтов, а другие — незаконными, в то время как насильственные действия, называемые «террористическими», всегда являются незаконными. Размывание границ между терроризмом и войной, особенно ошущимое после террористических актов 11 сентября 2001 г. в Соединенных Штатах и вновь ставшее заметным недавно, может серьезно подорвать систему МГП и вызвать проблемы, особенно когда термин «терроризм» (или «террористические акты») используется в политических целях¹³.

Нормы МГП, регулирующие гуманитарный доступ к нуждающемуся в помощи населению¹⁴, также часто не соблюдались сторонами в конфликте, особенно в осажденных районах, что приводило к отчаянному положению в деле обеспечения продовольствием и водой миллионов жителей и к отсутствию медицинской помощи (см. далее раздел «Вызовы, стоящие перед гуманитарной деятельностью»). Целый ряд резолюций Совета Безопасности ООН, принятых в 2014 г. и призывающих, среди прочего, к снятию осады с населенных районов и допуску трансграничных операций помощи, проводимых под эгидой ООН без согласия правительства Сирии, были абсолютно «проигнорированы сторонами в конфликте, другими государствами — членами ООН и даже членами самого Совета Безопасности ООН», о чем говорится в докладе, который подписала 21 гуманитарная и правозащитная организация¹⁵.

По поводу сирийского конфликта нет единства взглядов в Совете Безопасности ООН и в целом отсутствует международное согласие, что является еще одной характерной чертой сирийского конфликта. Многочисленные попытки, предпринимаемые Лигой арабских государств и ООН для прекращения огня и установления диалога, каждый раз терпели неудачу, и политическое решение оставалось по-прежнему иллюзорным. Действительно, неспособность международной системы эффективно решать проблемы, касающиеся причин и последствий насильственных кризисов, которые в отдельных случаях охватывали целые регионы, налагало все более тяжелое бремя на гуманитарные организации, которые могли предоставить защиту и помощь пострадавшим в результате их людям.

Хотя сирийский конфликт, вероятно, особенно сложный, его характерные черты ни в коем случае не могут считаться нетипичными в сегодняшней ситуации в мире. Многочисленные затяжные вооруженные конфликты,

13 XXXII Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца. Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов. Доклад. Документ подготовлен МККК, с. 28–36, доступно по адресу: <https://www.icrc.org/ru/document/mezhdunarodnoe-gumanitarnoe-pravo-i-vyzovy-sovremennyh-vooruzhennykh-konfliktov>.

14 См.: Peter Maurer, “IHL and Humanitarian Principles are Non-negotiable — Syria Is No Exception”, 15 February 2014, доступно по адресу: www.icrc.org/eng/resources/documents/article/editorial/2014-02-15-syria-maurer-humanitarian-principles.htm.

15 Martin Hartberg, Dominic Bowen and Daniel Gorevan, *Failing Syria: Assessing the Impact of UN Security Council Resolutions in Protecting and Assisting Civilians in Syria*, 12 March 2015, доступно по адресу: www.oxfam.org/en/research/failing-syria.

часто имеющие последствия для всего региона, обычно характеризуются сложной паутиной асимметричных враждующих сторон, в особенности наличием раздробленных и множащихся негосударственных вооруженных групп (а также частных военных и охранных компаний, городских банд, ополчений и широким спектром транснациональных преступных структур, включая «террористические» группировки); полным отсутствием уважения даже наиболее основополагающих норм МГП; и отсутствием какого-либо жизнеспособного политического решения для их прекращения. Разваливающиеся инфраструктура и государственные службы, хронические лишения и нищета, перемещение населения в огромных масштабах, что сводит на нет достигнутые ранее достижения в области развития, — это лишь некоторые из последствий (см. далее раздел «Гуманитарные последствия современных конфликтов»). И по всему миру вооруженные конфликты и вооруженное насилие все чаще сконцентрированы в городах, что имеет катастрофические гуманитарные последствия. Около 50 миллионов людей, живущих в городских условиях, сталкиваются сегодня с длительным и повторяющимся вооруженным насилием¹⁶.

На региональном уровне Сирия и Ирак находятся в центре все усиливающегося хаоса на Ближнем Востоке — многоаспектном поле борьбы сложных и конкурирующих идеологических и политических интересов на местном, региональном и глобальном уровнях. Последствия вызванного конфликтом гуманитарного кризиса в Сирии тяжело сказываются на ее соседях: Турция, Ливан, Иордания и Ирак приняли более 4 миллионов беженцев из хаоса конфликта¹⁷.

Все углубляющийся вооруженный конфликт в Йемене также втянул в себя многочисленные страны региона¹⁸. Целые месяцы тяжелых боев и продолжающиеся удары с воздуха привели к катастрофической гуманитарной ситуации со все возрастающим числом погибших и отсутствием основных средств к существованию людей, уже с трудом справляющихся с воздействием повторяющихся беспорядков, засухой и хронической нищетой¹⁹. Во время самой длительной военной оккупации в современной истории возросшая напряженность привела к вспышке насилия в Израиле и на оккупированных территориях. Десятки людей погибли в ходе столкновений только в октябре 2015 г.²⁰ Еще одним событием с серьезными

16 ICRC, *Urban Services during Protracted Armed Conflict: A Call for a Better Approach to Assisting Affected People*, Geneva, October 2015, доступно по адресу: www.icrc.org/en/document/urban-services-protracted-conflict-report. См. также: <https://www.icrc.org/ru/document/novyy-doklad-gorodskie-sluzhby-vo-vremya-dlitelnogo-vooruzhennogo-konflikta>.

17 См.: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), “Syrian Arab Republic”, доступно по адресу: www.unocha.org/syria.

18 Jeremy Shapiro, “Why Are 10 Countries Attacking Yemen?”, Brookings, 26 March 2015, доступно по адресу: www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/03/26-why-attack-yemen-shapiro.

19 ICRC, “Conflict in Yemen: Political Solution Needed to End the Suffering”, 11 August 2015, доступно по адресу: www.icrc.org/en/document/yemen-political-solution-needed.

20 Al Jazeera, “Mapping the Dead in Latest Israeli-Palestinian Violence”, 24 November 2015, доступно по адресу: www.aljazeera.com/indepth/interactive/2015/10/mapping-dead-latest-israeli-palestinian-violence-151013142015577.html.

последствиями для региональной — и глобальной — силовой политики и динамики конфликтов является достижение, наконец, мировыми державами сделки с Ираном в июле 2015 г., ограничивающей деятельность Ирана в области осуществления ядерной программы в обмен на снятие санкций²¹.

В других местах вооруженные конфликты и вооруженное насилие также затрагивают целые регионы. Непрекращающиеся бои на северо-востоке Нигерии, например, воздействуют на весь регион озера Чад. В то время как сама Нигерия страдает больше других, поскольку ее армия ведет борьбу против «Боко харам» — группировки столь же децентрализованной, сколь и радикально настроенной, — конфликт распространился за пределы Нигерии в соседние Чад, Камерун и Нигер, что вызвало перемещение более полутора миллионов человек (главным образом на территории самой Нигерии)²². На территории всего района Сахеля люди продолжают страдать от воздействия вооруженного конфликта на севере Мали и в Ливии, что усугубляется жесточайшим продовольственным кризисом и экологическими проблемами.

Южный Судан, Центральноафриканская Республика, Сомали и Демократическая Республика Конго (ДРК) погрязли в затяжных вооруженных конфликтах (последний затрагивает весь район Великих Озер). После десятилетий периодически возобновляющегося вооруженного конфликта в Афганистане бои снова усилились в 2015 г., и общее число погибших гражданских лиц возросло. А на Украине, хотя хрупкое прекращение огня продолжалось в конце 2015 г., вряд ли серьезно уменьшилась вероятность длительного политического и гуманитарного кризиса.

Казалось, что к концу 2015 г. Колумбия была близка к заключению исторического мирного соглашения, которое положило бы конец более чем 50-летней гражданской войне — одному из самых долгих вооруженных конфликтов, который стал причиной перемещения миллионов людей и ужасных страданий, и это внушало некоторый оптимизм. Однако вооруженное насилие продолжает оставаться серьезной проблемой в разных городах, и насильственные исчезновения, сексуальное насилие, мины и неразорвавшиеся снаряды по-прежнему угрожают гражданским лицам в различных частях страны.

В других странах Латинской Америки вооруженное насилие, чаще всего связанное с наркоторговлей, продолжает оставаться причиной гибели тысяч людей каждый год. Согласно докладу «Глобальное бремя вооруженного насилия» 2015 г. (составленному в соответствии с Женевской декларацией о вооруженном насилии и развитии) три страны, где более всего

21 Julian Borger, “Iran Nuclear Deal: World Powers Reach Historic Agreement to Lift Sanctions”, *The Guardian*, 14 July 2015, доступно по адресу: www.theguardian.com/world/2015/jul/14/iran-nuclear-programme-world-powers-historic-deal-lift-sanctions.

22 ICRC, “Nigeria: Massive Long-Term Effort Required to Tackle Humanitarian Crisis in the North”, 21 May 2015, доступно по адресу: www.icrc.org/en/document/nigeria-massive-long-term-effort-needed-tackle-humanitarian-crisis-north.

в мире процветает насилие (вывод на основании числа насильственных смертей в 2012 г.), это Сирия, Гондурас и Венесуэла²³.

Гуманитарные последствия современных конфликтов

Потери и перемещение

В течение последних лет число вооруженных конфликтов в мире постепенно снижается, однако количество погибших, как представляется, резко возросло (в 2008 г. в результате 63 вооруженных конфликтов в мире погибло 56 тысяч человек, а в 2014 г. в мире насчитывалось 42 вооруженных конфликта, но было 180 тысяч погибших (согласно данным Международного института стратегических исследований)²⁴. Даже с оговоркой, что оценка числа военных потерь, как известно, является сложным и часто противоречивым делом и к статистическим данным следует во многих случаях относиться с осторожностью²⁵, как представляется, есть весомые доказательства того, что за последние несколько лет вооруженные конфликты стали более смертоносными.

Кроме непосредственных потерь, все возрастающие масштабы перемещения населения на всех континентах — это одно из наиболее заметных последствий сегодняшних вооруженных конфликтов и насилия. К концу 2014 г. перемещение населения в мире достигло самого высокого уровня — 59,5 миллиона человек были насильственно перемещены — ужасающая цифра²⁶. Больше всего перемещенных лиц в Сирии, где чаще всего они находят убежище, — одна эта страна превратила Ближний Восток в место, где больше всего перемещенного населения. К концу октября 2015 г. почти 4,2 миллиона зарегистрированных беженцев из Сирии были приняты соседними странами и более 6,6 миллиона стали перемещенными внутри страны лицами — в общем, это около половины населения из 22 миллионов предвоенного времени. К декабрю 2015 г., по оценкам ООН, 13,5 миллиона человек в Сирии нуждались в гуманитарной помощи²⁷.

«Миграционный кризис», который начался в Европе в 2015 г., является лишь частью этого процесса, когда сотни тысяч беженцев, лиц, ищущих убежище, и других мигрантов высадились на побережьях Европы и ее границах, при том что ожидалось еще большее число. Подавляющее боль-

23 The Geneva Declaration on Armed Violence and Development, *Global Burden of Violence 2015: Every Body Counts*, Geneva, May 2015, доступно по адресу: www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-ofarmed-violence/gbav-2015/press-release.html.

24 IISS, *Armed Conflict Survey 2015*, May 2015, доступно по адресу: www.iiss.org/en/publications/acs/by%20year/armed-conflict-survey-2015-46e5.

25 Adam Roberts, “Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians?”, *Survival*, Vol. 52, No. 3, 2010, pp. 115–136.

26 Office of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global Trends 2014: World at War*, Geneva, June 2015, доступно по адресу: www.unhcr.org/558193896.html.

27 ОСНА, см. примечание 17 выше.

шинство мигрантов, совершающих опасное путешествие в Европу, бегут от войны в Сирии и Афганистане, у многих из них разрушены дома и нет средств к существованию, а их близкие убиты или ранены, у них не осталось никакой надежды на нормальное существование там, где они жили. Уровень опустошения в Сирии таков, что даже если бои прекратятся, останется не много сирийцев, которые видят какую-либо реальную перспективу возвращения в ближайшем будущем.

Кроме того, это лишь часть более широкой картины: в последние годы огромное число мигрантов, живущих в странах, затронутых вооруженным конфликтом или насилием в различных регионах особенно Центральной Америки, региона Сахель в Африке, Юго-Восточной Азии и Аравийского полуострова, или пересекающих такие страны, рисковали жизнью в поисках безопасности и лучшего будущего для себя и своих семей. Миграция, совершенно точно, будет определяющей чертой XXI века, когда люди бегут от вооруженных конфликтов или насилия, экономических трудностей, изменений климата, нехватки продовольствия или все чаще сочетания всех этих факторов.

Воздействие на жизнестойкость людей

Характерные черты современных конфликтов или насилия могут по-разному воздействовать на незащищенность людей и их потребности, а также на их жизнестойкость. Прежде всего, есть люди, которые пострадали самым непосредственным образом, когда во многих случаях гражданских лиц преднамеренно превращали в объекты нападения, часто по причинам религиозного, этнического или сектантского характера. Как уже было сказано, во многих контекстах гражданские лица становятся основной мишенью систематических нарушений МГП и прав человека, которые совершают стороны конфликта. В некоторых случаях они бывают жертвами применения незаконных видов оружия, например химического оружия или кассетных боеприпасов, или неизбирательной бомбардировки населенных районов. Мины, неразорвавшиеся боеприпасы и мины-ловушки в некоторых контекстах представляют собой основную угрозу для местных жителей, и тех, кто возвращается в свои дома. Не говоря уже о гибели или полученных ранениях, уничтожение имущества, источников средств к существованию, жизненно важной инфраструктуры и служб, таких как учреждения здравоохранения и школы, или просто отсутствие доступа к ним имеют ужасающие и долговременные последствия.

Особую озабоченность вызывает затрудненный доступ к службам неотложной и базовой медицинской помощи во многих ситуациях вооруженного конфликта и насилия, что является следствием повсеместного несоблюдения норм МГП, касающихся покровительствуемого статуса медицинской миссии, и выражается в повторяющихся нападениях на медицинских работников и медицинские учреждения. Вопиющие нападения, подобные получившему широкое освещение нападению на госпиталь орга-

низации «Врачи без границ» в Кундузе (Афганистан) в октябре 2015 г., — это всего лишь часть гораздо более широкой картины: Международный Комитет Красного Креста (МККК) зарегистрировал почти 2400 нападений на медицинский персонал, учреждения, транспортные средства и пациентов в 11 странах за три года, до декабря 2014 г.²⁸ Нельзя недооценивать воздействие таких нападений: после уничтожения одного из госпиталей организации «Врачи без границ» в йеменской провинции Саада в октябре 2015 г. организация сообщила, что по крайней мере 200 тысяч человек остались без доступа к жизненно важной медицинской помощи²⁹. Только в Йемене сообщалось почти о 100 аналогичных инцидентах в период с марта по ноябрь 2015 г. по данным МККК³⁰.

В таких условиях лица, лишённые свободы, также непосредственно оказываются под воздействием конфликта и насилия. Особую опасность для них в некоторых случаях представляют пытки и даже суммарные казни, а также жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство обращение, как физическое, так и психологическое, или такие материальные условия содержания, которые можно к этому приравнять.

Не только непосредственно пострадавшие, но и гораздо большее число людей ощущают на себе кумулятивное, долговременное воздействие конфликта или ситуаций продолжительного насилия — постепенно приходят в негодность службы водо- и электроснабжения, санитарно-гигиенические службы, а распад инфраструктуры означает, что больницы и другие учреждения здравоохранения более не могут оказывать помощь раненым или лечить хронические заболевания³¹. Все это усугубляется потерей работы и возможности получить образование, что приводит к ситуациям хронической нищеты и лишений и снижает сопротивляемость людей перед лицом неожиданных потрясений.

Уязвимость конкретных групп лиц

Кроме того, есть группы лиц, которые особо уязвимы из-за своего пола и(или) возраста, например женщины, дети и старики. В связи с демографическими показателями европейского «миграционного кризиса» возникают вопросы: из почти 800 тысяч беженцев, лиц, ищущих убежища, и других мигрантов, которые прибыли в Европу через Средиземное море в период с января по ноябрь 2015 г., женщины составляли только 15% общего числа, а дети — 23% (согласно данным Управления Верховного комиссара по делам

28 ICRC, *Health Care in Danger: Violent Incidents Affecting the Delivery of Health Care (January 2012 — December 2014)*, Geneva, 2015, доступно по адресу: www.icrc.org/eng/what-we-do/safeguarding-health-care/index.jsp.

29 Médecins sans Frontières (MSF), “Yemen: MSF Hospital Destroyed by Airstrikes”, 27 October 2015, доступно по адресу: www.doctorswithoutborders.org/article/yemen-msf-hospital-destroyed-airstrikes.

30 ICRC, “Yemen: Attacks on Health Care Facilities Must Stop”, 10 November 2015, доступно по адресу: www.icrc.org/en/document/yemen-attacks-health-care-facilities-must-stop.

31 ICRC, см. примечание 16 выше.

беженцев (УВКБ)³²), в то время как процент женщин и детей среди беженцев и мигрантов в среднем обычно гораздо выше.

Такое расхождение может быть объяснено разными причинами. По мере того как число беженцев, покидающих такие места, как Сирия и Афганистан, сильно возросло, несомненно, среди них было много женщин и детей, слишком слабых и уязвимых, чтобы проделать столь опасное путешествие, во время которого уже погибли тысячи человек. Потребность в защите остается крайне острой и во время, и после бегства, а женщины и дети из числа беженцев и мигрантов особенно незащищены, сталкиваясь с противоправными действиями и эксплуатацией. Это путешествие еще и дорогое (чем пользуются незаконные проводники мигрантов), в некоторых случаях мужчины уезжают первыми, надеясь, что смогут послать за своими семьями позже. С другой стороны, многие женщины остаются дома из-за своих обязанностей и роли в качестве глав семейства, ухаживая за теми, кто не может уехать. Их сила и стойкость зачастую являются источником жизненной силы их семей и более широких общинных структур³³.

Совершенно очевидно, что война всегда по-разному воздействует на мужчин и женщин, поскольку относительно небольшое число женщин участвуют в военных действиях непосредственным образом. И все же в современных вооруженных конфликтах — будь то в Сирии или Афганистане, Йемене или ДРК — женщинам и детям все чаще причиняется несоразмерно большой вред (в 2008 г. хорошо известный командир сил ООН, который проходил службу в восточной ДРК, открыто заявлял, что в современных конфликтах быть женщиной гораздо опаснее, чем быть солдатом)³⁴.

Вызывает тревогу количество случаев, когда женщины и девочки становятся объектом преднамеренных нападений, что является методом ведения военных действий, они подвергаются ужасающему сексуальному насилию, получают другие травмы, становятся жертвами торговли людьми и других форм эксплуатации. Кроме того, они могут остаться единственными кормильцами в семье и вынуждены сами содержать всех ее членов. Например, в северо-восточной Нигерии в результате конфликта тысячи женщин остались вдовами. Получив лишь элементарное образование или вовсе без него, многие из них не могут найти работу и начинают попрошайничать, будучи не в состоянии прокормить своих детей. В свою очередь огромное число детей, многие из которых относятся к перемещенным

32 UNHCR, “Refugees/Migrants Emergency Response — Mediterranean”, доступно по адресу: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

33 См., например: UNHCR, United Nations Population Fund and Women’s Refugee Commission, *Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis — Greece and the former Yugoslav Republic of Macedonia*, 20 January 2016 (на основании оценки, проведенной на местах в ноябре 2015 г.), доступно по адресу: www.unhcr.org/569f8f419.html. См. также: Katharine Donato, *The Invisibility of Today’s Women Refugees*, 3 November 2015 (with additional references), доступно по адресу: <https://thesocietypages.org/specials/the-invisibility-of-todays-women-refugees>.

34 Цитируется заявление генерал-майора Патрика Каммарта на парламентских слушаниях в ООН 20–21 ноября 2008 г.

лицам, не имеют возможности ходить в школу и также отправляются просить милостыню или заниматься неквалифицированным трудом в совсем юном возрасте. По всему миру в странах, пострадавших от конфликта, по некоторым оценкам 34 миллиона детей — ужасающая цифра — не посещают школу³⁵.

Во время вооруженных конфликтов дети особенно уязвимы. Несмотря на защиту, предоставляемую правом, детей все еще вербуют в национальные вооруженные силы (или иным способом используют их) и вооруженные группировки в различных конфликтах по всему миру — десятки тысяч мальчиков и девочек более чем в 20 странах³⁶. Как представляется, уязвимость перед вербовкой и использованием вооруженными группами все усиливается, по мере того как конфликты становятся «более жестокими, напряженными и получают все большее распространение»³⁷. Хотя во многих ситуациях дети носят оружие и активно участвуют в боях, их также используют в другой роли, например как посыльных, носильщиков и поваров, а также для предоставления сексуальных услуг. Некоторых похищают и насильно вербуют, а других вынуждают к этому нищета, жестокое обращение или желание отомстить. Вероятность того, что дети станут солдатами, возрастает, если они уже разлучены с семьей, у них нет дома и очень ограниченный доступ к образованию.

Невидимые шрамы войны

Одним из наиболее серьезных последствий вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия является воздействие на психическое здоровье и психологическое благополучие пострадавших от них людей. Психосоциальные, психологические и психические проблемы, вызванные или усугубляемые конфликтом, вызывают огромную обеспокоенность даже в течение долгого времени после окончания конфликта. К тем, кого он затронул, могут относиться родственники пропавших без вести в таких странах, как Колумбия и Непал; жертвы сексуального насилия в ДРК, Южном Судане, Центральноафриканской Республике и Сирии, и это далеко не исчерпывающий перечень; другие жертвы насилия, в том числе безнадзорные дети и медицинские работники на линии фронта; лица, содержащиеся под стражей, и многие другие. Психологические последствия войны, такие как постконфликтные травмы, как было показано, препятствуют установлению мира и экономическому росту, сея семена дальнейших конфликтов и насилия³⁸.

35 Hayley Cull, “7 Ways the World is Failing to Keep Children Safe in Wars and Disasters”, 5 November 2015, доступно по адресу: <http://blogs.unicef.org.uk/2015/11/05/how-the-world-is-failing-to-keep-children-safe-in-wars-and-disasters-in-7-shocking-statistics/>.

36 UNICEF and UN Special Representative for Children and Armed Conflict, “More Brutal and Intense Conflicts Leave Children Increasingly at Risk of Recruitment”, 12 February 2015, доступно по адресу: www.unicef.org/media/media_79775.html.

37 *Ibid.*

38 См.: Alex Whiting, “Post-War Trauma Endangers Peacebuilding, Economic Growth — Experts”, *Thomson Reuters Foundation*, 6 October 2015, доступно по адресу: www.trust.org/item/20151006230243-is1tu/.

Вызовы, стоящие перед гуманитарной деятельностью

Внешнее давление

В то время как число и сложность одновременно протекающих кризисов, вызываемых сегодня конфликтами по всему миру, привели к тому, что гуманитарные потребности приобрели эпические масштабы (хотя и трудно оцениваемые количественно), разрыв между этими потребностями и способностью международных гуманитарных акторов удовлетворить их представляется более глубоким, чем в какое-либо другое время в современной истории³⁹.

Точно так же, как сирийский конфликт стал определять многие ключевые характеристики современного образа ведения военных действий, в нем, при всей его сложности, отражаются и многие причины для такого разрыва. Основная причина заключается в политизации помощи, что является самой большой угрозой для способности гуманитарных организаций, таких как МККК, получить доступ к людям, нуждающимся в защите и помощи, при предоставлении которых подход был бы беспристрастным, нейтральным и независимым. Это происходит и в Сирии, и в других частях мира⁴⁰.

Мы уже видели, что часто игнорируются нормы МГП, требующие от вооруженных сил и групп содействовать осуществлению поставок гуманитарной помощи и уважать нейтральность медицинских работников и учреждений, чтобы все нуждающиеся в медицинской помощи могли ее получить. Все чаще некоторые государства настаивают на своем собственном определении и понимании «гуманитарной помощи» — например, ограничивая ее срочной помощью в чрезвычайных обстоятельствах — или чинят административные препятствия с тем, чтобы помешать оказанию гуманитарной помощи в тех частях страны, за которые ведется борьба. Некоторые даже считают нейтральный и независимый подход вызовом своему суверенитету. Частично вследствие этого некоторые государства все чаще предпочитают международной помощи помощь, оказываемую

39 Хотя в настоящей статье описаны различные причины такого разрыва, одна из наиболее легко измеримых количественно — финансирование гуманитарной деятельности, см.: High Level Panel on Humanitarian Financing Report to the Secretary General, *Too Important to Fail — Addressing the Humanitarian Financing Gap*, December 2015, p. v., доступно по адресу: <http://reliefweb.int/report/world/high-level-panel-humanitarian-financing-report-secretary-general-too-important-fail>. В этом документе говорится, что, хотя в 2015 г. объем гуманитарной помощи в мире был в 12 раз больше, чем в 2000 г., «никогда ранее щедрость не была столь недостаточной».

40 Гуманитарная деятельность Движения Красного Креста и Красного Полумесяца базируется на семи основополагающих принципах: гуманность, беспристрастность, нейтральность, независимость, добровольность, единство и универсальность. Подробнее см: основополагающие принципы Красного Креста. Комментарий Жана Пикте. МККК, 1997. См. также заявление Тадерату Коноэ и Петера Маурера: «Основополагающие принципы: подтверждая нашу гуманность, вновь заявляя о нашей нейтральности и беспристрастности», 8 октября 2015 г., доступно по адресу: <https://www.icrc.org/ru/document/osnovopolagayushchie-principy-podtverzhdaya-nashu-gumannost-vnov-zayavlyaya-o-nashey>.

местными силами. Все чаще полномочия предоставляются местным акторам — хотя в целом это является позитивным и необходимым явлением, возникают тем не менее конкретные проблемы для международных гуманитарных организаций в условиях конфликта (они рассматриваются отдельно в разделе «Передача полномочий по оказанию помощи на места: будущее гуманитарной деятельности?»).

В то же самое время огромное приводящее в недоумение число негосударственных вооруженных групп могут пренебрегать как нормами МГП, так и «традиционными» (то есть западными) гуманитарными нормами и образом действия, отвергая то, что они рассматривают как навязывание западных ценностей, и потому отказывая в доступе и не обеспечивая безопасности. Трудность диалога с подобными группами, особенно с теми, которые окружены ореолом злодеяния, является особой проблемой для таких организаций, как МККК, работающих в области предоставления защиты. Определение некоторых негосударственных вооруженных групп как террористических, что фактически криминализирует принципиальную гуманитарную деятельность в этих контекстах, только усугубляет эту трудность.

Использование гуманитарной помощи в качестве инструмента управления конфликтом и стратегии борьбы с повстанческой деятельностью, когда бывает трудно провести различие между политическими, военными и гуманитарными целями ключевых международных игроков, мешает организациям получить беспристрастный гуманитарный доступ к людям обеих сторон конфликта. Так обстояло дело практически в каждом контексте, где в последнее время было санкционировано международное военное вмешательство (как резолюцией Совета Безопасности ООН, ссылающейся на «обязанность защищать»⁴¹, так и иными решениями), в том числе в Сирии, Йемене, Ливии, Ираке и Афганистане (в последнем случае гуманитарная помощь открыто использовалась для «завоевания сердец и умов» с помощью возглавляемых НАТО провинциальных групп по восстановлению).

В точности так же, как стратегия «борьбы с терроризмом», принятая, в частности, после нападений в сентябре 2001 г., оказала воздействие на признание и репутацию гуманитарных акторов, которые могли восприниматься как ассоциирующиеся с ней, так и риторика «борьбы с насильственным экстремизмом», которая набирает силу в последние годы, оказывает подобное воздействие. Ее «мягкая» сосредоточенность на превентивных мерах также вызывает озабоченность в области предоставления защиты, например ее программы «дерадикализации» в тюрьмах и, более широко, содействие легитимизации ограничительных мер, которые могут с трудом поддаваться мониторингу и от применения которых трудно обеспечить защиту.

41 Информация о понятии «обязанность защищать» (R2P) доступна по адресу: www.responsibilitytoprotect.org.

Появление самых разных акторов, заявляющих о том, что они оказывают «гуманитарную помощь», — когда на самом деле помощь, осуществляемая для достижения политических, военных или экономических целей, еще более способствует дальнейшей нечеткости повестки дня. НПО «Дух Америки», которая, по словам члена ее Консультативного совета генерала в отставке Стэнли Маккрисала, является «филантропической командой быстрого реагирования, предоставляющей гуманитарную и экономическую помощь в поддержку интересов нашей страны»⁴², — это лишь один пример; проекты включают предоставление вооружения (несмертельного действия) формированию армии Нигерии, ведущего борьбу с «Боко харам», и медицинского оборудования украинским солдатам, проходящим подготовку в армии США⁴³. Примеров много, включая акторов из частного сектора, религиозные организации и организации гражданского общества, откликающиеся на самые разные гуманитарные кризисы по всему миру.

Крайне важно — в связи с увеличивающимся числом новых акторов — четко различать и разграничивать принципиально гуманитарную деятельность и чисто экстренную помощь в чрезвычайной ситуации, четко понимая, что «гуманитарная помощь» должна, по крайней мере, основываться на принципах гуманности и беспристрастности, независимо от мандата или подхода конкретного актора.

Все это имеет отношение к одной наиболее критической проблеме для гуманитарных организаций, работающих в самых трудных ситуациях конфликта (в таких местах сегодня, как Сирия и Йемен), которая заключается в том, чтобы получить большее признание, доступ и возможность оказаться как можно ближе к непосредственно пострадавшим людям с обеих сторон линии фронта. Очевидно, что отсутствие безопасности очень серьезно ограничивает возможность осуществлять деятельность. В национальных обществах особенно высокие потери среди сотрудников и волонтеров: в Сирии, например, к концу 2015 г. с марта 2011 г., когда начался конфликт, 50 сотрудников из Сирийского Арабского Красного Полумесяца и 8 из Палестинского Красного Полумесяца были убиты в то время, когда они оказывали гуманитарную помощь. В Йемене два сотрудника МККК были убиты в сентябре 2015 г. и по крайней мере шесть волонтеров Красного Полумесяца Йемена погибли в период с апреля по сентябрь того же года. Еще один сотрудник МККК был убит в Мали в марте 2015 г. Другие также получали ранения во время нападений или становились заложниками.

Внутренние ограничения

Есть и другие причины, объясняющие, почему лишь очень немногие гуманитарные организации могут работать эффективно в зонах конфликта. Ключевой фактор таков: гуманитарные организации все чаще поручают

42 См.: <https://spiritofamerica.net/>.

43 *Ibid.*

выполнять свои задачи местным организациям, что связано с некоторым риском, прибегая к так называемой «бункеризации» и дистанционному управлению и сохраняя ограниченный контроль — если он вообще осуществляется — над тем, как и где распределяется помощь, и не находясь поблизости от тех людей, которым они стараются помочь⁴⁴. Принцип «не навреди»⁴⁵, которого придерживались гуманитарные организации в прошлом, как представляется, заменен принципом «не рискуй». Одно из последствий этого таково: беспристрастность и актуальность гуманитарной помощи оказываются под угрозой, особенно если утрачена возможность оценить с какой-либо степенью надежности реальные потребности и жизнестойкость пострадавших сообществ.

Организация «Врачи без границ» в докладе 2014 г.⁴⁶ выявляет некоторые из важнейших внутренних недостатков «системы» международной гуманитарной помощи в целом. Медленное, нерациональное и неэффективное гуманитарное реагирование в зонах конфликта объясняется в основном все более частым отсутствием на местах учреждений ООН и международных НПО, откуда уходит персонал международных организаций и программы приостанавливаются именно тогда, когда потребности становятся особенно острыми. Недостаточно усилий предпринимается для того, чтобы добраться до людей в отдаленных, труднодоступных районах. По мнению составителей доклада, желание избежать риска и использовать аутсорсинг означает, что многие гуманитарные акторы являются техническими экспертами, посредниками или донорами, а не теми, кто действует на местах. Особенно жесткой критике подвергается ООН, в основном за отсутствие гибкости и неэффективность в горячих точках. Существующая в настоящий момент система ООН, говорится в докладе, мешает должному принятию решений, особенно в случае кризисов с перемещением населения, на которые обязаны реагировать целый ряд учреждений ООН. Далее в докладе утверждается, что, хотя во многом бюрократические международные НПО могут позиционировать себя как организации, реагирующие на чрезвычайные ситуации, нередко у них нет технических и людских ресурсов для быстрого и эффективного реагирования. Часто они — исполнители решений ООН и потому сильно зависят от существующих в данный момент геополитических интересов. В общем, сильное расширение гуманитарного сектора в последние годы не сопровождалось его большей продуктивностью.

И, конечно, встает вопрос денег. Совершенно очевидно, что недостаточное финансирование гуманитарной деятельности, а также системы

44 Sarah Collinson and Mark Duffield, *Paradoxes of Presence: Risk Management and Aid Culture in Challenging Environments*, Humanitarian Policy Group (HPG), Overseas Development Institute (ODI), London, March 2013, доступно по адресу: www.odi.org/publications/7514-risk-humanitarian-remote-management.

45 См.: Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace — Or War*, Lynne Rienner, Boulder, CO, 1999.

46 MSF, *Where is Everyone? Responding to Emergencies in the Most Difficult Places*, London, July 2014, доступно по адресу: www.msf.org.uk/msf-report-where-everyone-responding-emergencies-most-difficult-places.

распределения средств — это факторы, способствующие недостаточно эффективной гуманитарной помощи в сегодняшних кризисах, вызванных конфликтами (хотя и не единственные факторы, как хотели бы представить некоторые акторы. Призывы увеличить объем средств должны — обычно — рассматриваться с оговоркой, что на самом деле нет объективного или надежного средства измерения глобальных гуманитарных потребностей, частично в результате отсутствия данных, частично в силу неточных, а иногда и противоречивых оценок, частично из-за сложного и хронического характера кризисов. Кроме того, запрашиваемый объем финансирования не обязательно соответствует имеющимся возможностям предоставить услуги).

И все же цифры, касающиеся финансирования, рассказывают свою собственную историю. Если говорить лишь о конфликте в Сирии, последствия которого ощущаются по всему региону, то ресурсы, требуемые для того, чтобы попробовать решить проблемы этого кризиса, огромны: 3,8 миллиарда, предоставленные донорами из Кувейта в марте 2015 г., составляли даже меньше половины того, что только ООН запрашивала на тот год с целью справиться со все возрастающими потребностями в Сирии и соседних с ней странах, принявших беженцев⁴⁷. Серьезная нехватка финансов заставила Всемирную продовольственную программу (ВПП), например, сократить объем помощи, которую она предоставляет почти 1,3 миллиона уязвимых сирийских беженцев в регионе: стоимость продовольственных талонов снизилась, большинство беженцев теперь живут приблизительно на 50 центов в день. Что касается Сирии, то ВПП заявляет, что она получила только часть требуемых ей ресурсов в 2015 г.; это привело к значительному снижению объема рациона питания: семьи вынуждены меньше есть и питаться реже⁴⁸.

Во всем мире на ноябрь 2015 г. не хватало 10,4 миллиарда долларов США в той сумме, которую запросила ООН в своем чрезвычайном обращении для действий в гуманитарных кризисах по всему миру⁴⁹. Даже в ответ на обращения с призывами о выделении средств для таких хорошо известных конфликтов, как в Йемене, было получено менее 50%, в то время как для таких мест, как Джибути, с трудом справляющейся с притоком беженцев из Йемена и Сомали, цифра гораздо меньше (было получено только 15% средств, запрошенных для Джибути). И поскольку все большее число кризисов тянутся дольше и дольше, разрыв между имеющимся финансированием и гуманитарными потребностями, как можно ожидать, будет только увеличиваться.

В то же самое время «нетрадиционных», или неформальных систем финансирования становится больше, хотя их трудно выразить в цифрах, поскольку они не участвуют в глобальных системах отчетности. К ним

47 OCHA, "Syria: UN and Partners Launch Major Appeal for 2015", 18 December 2014, доступно по адресу: www.unocha.org/top-stories/all-stories/syria-un-and-partners-launch-major-appeal-2015.

48 См.: <https://ru.wfp.org/emergencies/syria-emergency>.

49 См.: OCHA Financial Tracking Service, доступно по адресу: <https://fts.unocha.org/>.

относятся новые государственные доноры (такие как Китай, Индия и различные государства Персидского залива), которые, как правило, не входят в Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития и не связаны с Инициативой в отношении передовой практики предоставления гуманитарной донорской помощи⁵⁰ (эти доноры, как правило, направляют фонды в соседние принимающие государства, предпочитая двустороннюю помощь многосторонним механизмам), а также все возрастающее число неправительственных доноров, в том числе из частного сектора и диаспоры (в виде денежных переводов). Поскольку гуманитарные потребности продолжают возрастать, а бюджеты многих традиционных государств-доноров становятся ограниченными, гуманитарным организациям придется проявлять все больше изобретательности в поисках новых и самых разных источников финансирования.

Более того, традиционные сконцентрированные на ООН донорские системы финансирования, как уже хорошо отражено в документах, функционируют медленно, негибко, нерационально и часто неэффективно⁵¹. НПО, в частности, уже давно заявляли о своей обеспокоенности в связи с тем, что многосторонние механизмы финансирования, управляемые ООН (например, Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации и механизмы совместного финансирования), часто затрудняют поставки срочной помощи нуждающимся и что часть непосредственной помощи от доноров, поступающей в организации, работающие в зоне конфликта, уменьшилась, что отрицательно сказалось на скорости, своевременности и предсказуемости выделения средств. Организация «Спасем детей», например, недавно призвала увеличить часть средств, выделяемых непосредственно участвующим в предоставлении помощи организациям (особенно тем, которые не связаны с ООН, и местным акторам), а не учреждениям ООН, которые заключают субдоговоры с оперативными партнерами, — это снизит долю «двойной обработки» гуманитарных фондов и повысит эффективность на местах. Она также призвала «к большей изобретательности при приобретении средств для гуманитарной помощи, к использованию десятков миллиардов из корпоративного сектора и от очень состоятельных людей»⁵².

В такой ситуации в мире, которая характеризуется наличием затяжных или повторяющихся конфликтов и хроническими гуманитарными потребностями, когда порочный круг конфликта, нищеты и плохого управления в нестабильных государствах нелегко разорвать, важнейшая задача состоит в том, чтобы «найти способ взломать закрытые финансовые и институциональные системы и составить планы, которые позволят эффективно использовать все ресурсы в интересах пострадавших от кри-

50 См.: www.ghdinitiative.org.

51 Общий обзор и обзор литературы см.: Global Humanitarian Assistance/Development Initiatives, *Think Piece: Humanitarian Financing*, 2015, доступно по адресу: www.globalhumanitarianassistance.org/report/think-piece-humanitarian-financing.

52 См.: www.savethechildren.net/article/humanitarian-system-urgently-needs-reform-save-more-lives-warns-save-children-world.

зиса людей»⁵³. В то время как все шире становится область, где необходима гуманитарная деятельность, строго отдельно существующие механизмы гуманитарного финансирования и оказания помощи развитию — несмотря на всю риторику последних лет о «скорейшем восстановлении» — не подходят для сегодняшней реальности. Реформирование этих механизмов на основе более целостного подхода является крайне важным; так же, как и необходимость более согласованных потоков ресурсов из различных источников и от разных сообществ, как национальных, так и международных, государственных и частных.

Тесно связано с этим все возрастающее внимание к необходимости значительно укрепить жизнестойкость общин, пострадавших в результате многочисленных кризисов по всему миру, для того, чтобы сохранить жизнь людей, но и для того, чтобы снизить общую стоимость гуманитарной помощи и восстановления после катастроф⁵⁴. Хотя деятельность по укреплению жизнестойкости тесно связана с обеспечением готовности к бедствиям, это понятие набирает силу в затяжных вооруженных конфликтах. Выступая на Форуме по формированию жизнестойкости в Иордании в ноябре 2015 г., Хелен Кларк, руководитель Программы развития ООН (ПРООН), подчеркнула крайне большое значение развития на основе жизнестойкости для международной деятельности, осуществляемой в связи с кризисом в Сирии и соседних с ней странах региона, указав, что «меры по укреплению жизнестойкости требуют более крупных и предсказуемых инвестиций, и мы должны использовать более практические, новаторские методы и инструменты финансирования, выходя за рамки существующих классификаций в области международной помощи»⁵⁵.

Вопрос этот тем не менее может быть очень трудным во время вооруженных конфликтов, когда необходимо действовать очень осторожно, чтобы меры по формированию жизнестойкости лиц и общин, затронутых конфликтом в плане их экономической безопасности, профилактики заболеваний и психологического восстановления, не ассоциировались с той недопустимой мыслью, будто надо попытаться сформировать в них стойкость в отношении злоупотреблений и повторяющихся нарушений МГП.

Более широкая проблема гуманитарного финансирования такова: обычно оно не планируется беспристрастно, в соответствии с потребностями. Частично это объясняется уже упомянутым отсутствием точной картины глобальных потребностей, а также тем, что в глобальной структуризации ассигнований существует тенденция отдавать предпочтение деятельности в географически или политически важных со стратегической

53 Global Humanitarian Assistance/Development Initiatives (см. примечание 51 выше).

54 El-hadj As Sy, quoted in Kieran Guilbert, “Boost Resilience to Save Lives in West Africa — Red Cross Head”, *Thomson Reuters Foundation*, November 2015, доступно по адресу: www.trust.org/item/20151110203218-fss2n/.

55 UNDP, “UN Development Chief: Resilience Critical to More Effective Syria Response”, November 2015, доступно по адресу: www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2015/11/10/un-development-chief-resilience-critical-to-more-effective-syria-response.html.

точки зрения странах, а не в игнорируемых или затяжных кризисах⁵⁶. И в то время как информационная революция и новаторские методы использования коммуникационных технологий предоставляют все больше возможностей сообществам, затронутому конфликтом, для того чтобы сказать о своих потребностях и о том, как их наилучшим способом удовлетворить (и кто это будет делать), международная гуманитарная система как таковая все еще с трудом пытается понять это фундаментальное изменение и представить себе иное будущее, которое тогда наступит (см. далее раздел «Передача полномочий по оказанию помощи на места: будущее гуманитарной деятельности?»).

Эволюция гуманитарной деятельности в изменяющемся мире: краткая история

Несоответствие между объемом сегодняшних гуманитарных потребностей и препятствиями, с которыми сталкиваются усилия по их удовлетворению, рассматривается некоторыми как непреодолимое, что почти парализует организации. В 2014 г. тогдашний глава УВКБ Антониу Гутерриш сказал, что масштаб насильственного перемещения населения, вызванного конфликтами по всему миру, стал причиной возникновения «ситуации, когда гуманитарные потребности растут в геометрической прогрессии, а возможности удовлетворить их не соответствуют этому» и что «гуманитарное сообщество дошло до предела»⁵⁷. Ян Эгеланн, бывший Координатор чрезвычайной помощи ООН, который сейчас является Генеральным секретарем норвежского Совета по делам беженцев, с отчаянием говорит, что «система полностью разрушена»⁵⁸.

Поскольку возможности международной гуманитарной системы на пределе и ее признание и необходимость поставлены под вопрос как никогда ранее, особенно незападными донорами и государствами-получателями, появляющимися негосударственными группами и все чаще местными акторами и самими получателями помощи, эта система, несомненно, стоит перед важнейшими испытаниями. Действительно, само понятие тщательно сконструированной «системы» с прочными внутренними связями представляется устаревшим: появилась гораздо более широкая «экосистема» разнообразных акторов на глобальном гуманитарном ландшафте⁵⁹.

56 Ingrid Macdonald and Angela Valenza, *Tools for the Job: Supporting Principled Humanitarian Aid*, Norwegian Refugee Council and HPG, ODI, London, October 2012, доступно по адресу: www.odi.org/node/17771.

57 “Aid Groups ‘Can’t Cope’ with Spate of Global Conflicts”, *Independent.ie*, 5 November 2014, доступно по адресу: www.independent.ie/world-news/middle-east/aid-groups-cant-cope-with-spate-of-global-conflicts-30720065.html.

58 Цит. по: Lyse Doucet, “A Broken System for a Broken People”, *BBC News*, 6 January 2015, доступно по адресу: www.bbc.com/news/world-middle-east-30699835.

59 См.: Randolph Kent, Justin Armstrong and Alice Obrecht, *The Future of NGOs in the Humanitarian Sector*, Humanitarian Futures Programme, Kings College London, August 2013, доступно по адресу: www.humanitarianfutures.org/events/the-future-of-humanitarian-ngos/.

В лучшем случае могут существовать разные «системы», работающие на местном, национальном и международном уровнях, с разной степенью организации, разными подходами и разными целями. Этот обширный гуманитарный ландшафт и все его характерные черты постоянно изменяются, сформированные все возрастающей сложностью причин и следствий войны, насилия и бедствий, и неизбежно примут совершенно иную форму в ближайшие годы (об этом будет сказано в следующем разделе).

И все же во многом так было всегда. Хотя жесты гуманитарного характера имели место и за века до нашего времени в различных частях мира, особенно в религиозной сфере и формулировании законов войны, «современная» гуманитарная деятельность претерпела серьезную трансформацию после своего зарождения в XIX веке и, главным образом, в военном опыте Европы (и Америки)⁶⁰. Как представляется, сейчас появилось ясное понимание того, что исторический анализ, который должен касаться не только опыта Запада, может привести к осознанию современных вызовов, стоящих перед международной гуманитарной деятельностью, и помочь лучше подготовиться к проблемам, которые могут возникать в будущем⁶¹. Хотя в задачи настоящей статьи не входит подобный анализ, даже беглый и частичный обзор эволюции международной гуманитарной деятельности за последние полтора века помогает определить современные проблемы и рассмотреть их в некоторой перспективе.

Создание МККК в 1863 г., более чем за полвека до Первой мировой войны, имело, несомненно, огромное значение для становления современной гуманитарной деятельности. За четыре года до этого Анри Дюнан, став свидетелем резни на поле боя при Сольферино, четко осознал необходимость не только беспристрастной медицинской помощи, которую надо оказывать раненым солдатам с обеих сторон линии фронта, но и необходимость организованной гуманитарной помощи и подготовленных добровольцев, а также большое значение международного сотрудничества для достижения этих целей. Дюнан и еще четыре гражданина Женевы учредили затем МККК и составили Первую Женевскую конвенцию 1864 г., цель которой заключалась в предоставлении защиты от нападений больным и раненым солдатам и тем, кто оказывал им помощь. Последующее создание обществ Красного Креста и Красного Полумесяца послужило началом становления согласованной и скоординированной гуманитарной деятельности в интересах все более широкого круга жертв войны на основании расширяющегося свода МГП. Концепция нейтральной, беспристрастной и независимой гуманитарной деятельности, осуществляемой теми, кто находится под защитой отличительной эмблемы, остается в центре Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, в которое сейчас входят МККК, Международная Федерация обществ Красного Креста

60 Eleanor Davey, John Borton and Matthew Foley, *A History of the Humanitarian System: Western Origins and Foundations*, HPG, ODI, London, 2013, p 5.

61 См.: ODI project on “A Global History of Modern Humanitarian Action”, доступно по адресу: www.odi.org/projects/2547-global-history-modern-humanitarian-action-moving-forward-hpg.

и Красного Полумесяца (Международная Федерация) и 190 национальных обществ.

Дюнан был достаточно проницательным, чтобы предсказать изменения в характере ведения военных действий. «Если страшные способы истребления, которыми располагают теперь народы, сократят со временем продолжительность войн, то сражения зато будут еще губительнее», — писал он в своей книге «Воспоминание о битве при Сольферино». Менее чем через десять лет после этого Санкт-Петербургская декларация стала первым официальным соглашением, запрещающим во время войны использование определенных видов оружия.

В то же самое время гуманитарная деятельность была обусловлена расширением империй и структурами колониальных держав, которые останутся в неприкосновенности до второй половины XX века. Беспристрастность оказалась утрачена в результате того, что первоочередной задачей было удовлетворение потребностей в медицинской помощи европейцев в колониях. Христианские миссионеры сыграли важную роль в том, чтобы медицинской помощью было охвачено и коренное население в ходе его религиозного обращения⁶².

Первая мировая война, разразившаяся в 1914 г., явилась беспрецедентным вызовом для гуманитарной деятельности, став причиной более масштабных потерь и разрушений, чем любой более ранний конфликт. Применялись новые системы оружия и методы ведения войны, включая химическое оружие и стратегические бомбардировки. Десять миллионов людей — как военнослужащих, так и гражданских лиц — были захвачены в плен и отправлены в лагерь. МККК, в значительной мере при поддержке добровольцев из 38 национальных обществ, существовавших в то время (у МККК было только 12 оплачиваемых сотрудников в начале войны⁶³), расширил сферу своей традиционной деятельности — в интересах раненых и больных солдат на линии фронта и стал работать в интересах военнопленных, предоставлять защиту и помощь гражданским лицам (особенно тем, кто проживал на территории, оккупированной противником), выступать против применения химического оружия, а сразу же по завершении войны предпринимать шаги по преодолению последствий гражданской войны после революций в России и Венгрии.

После окончания Первой мировой войны с ее огромными проблемами в отношении продовольственной безопасности, вспышками заболеваний (особенно эпидемии гриппа в 1918–1919 гг., которая унесла жизнь около 50 миллионов человек), массовым перемещением населения и появлением лиц без гражданства, более эффективной стала координация и институционализация гуманитарной деятельности на международном уровне.

62 Michael Barnett and Thomas G. Weiss, “Humanitarianism: A Brief History of the Present”, in M. Barnett and T. G. Weiss (eds), *Humanitarianism: Politics, Power, Ethics*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2008.

63 David Forsythe, *The Humanitarians: The International Committee of the Red Cross*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Национальные общества объединились в 1919 г. в Лигу обществ Красного Креста, которая стала предшественницей Международной Федерации. В следующем году была учреждена Лига Наций со штаб-квартирой в Женеве, президент США Вудро Вильсон, один из инициаторов ее создания, предвидел необходимость реформирования международной системы. Лига Наций стала первым международным учреждением, единственной целью которого было поддержание мира. Хотя присущие Лиге Наций слабые стороны предсказывали ее неудачу в сфере политики, у нее все же были некоторые успехи на других фронтах, например создание Нансеновской международной организации по делам беженцев, эта организация продолжила дело Фритьофа Нансена и стала предшественницей УВКБ. Другим важным событием приблизительно в это время стало учреждение того, что описывалось как «первая признаваемая транснациональная гуманитарная НПО»⁶⁴, Фонд по спасению детей, деятельность которого быстро распространилась из Британии — там находилась штаб-квартира Фонда — и охватила различные страны, где были учреждены его отделения.

Вторая мировая война знаменовала собой следующий поворотный пункт. Окопная война сменилась механизированными средствами ведения войны, а от массивных ударов с воздуха страдало в первую очередь гражданское население. Гражданские лица были и основной мишенью безжалостной оккупационной политики, сначала со стороны нацистской Германии и ее союзников, а затем армий победителей. Правительства и частные добровольные организации возглавили деятельность по оказанию гуманитарной помощи. Но масштаб гуманитарных потребностей был беспрецедентным — одновременно на пяти континентах — потребности намного превосходили имеющиеся ресурсы, как людские, так и финансовые. МККК, со своей стороны, расширял свою деятельность и работал все более напряженно для удовлетворения потребностей гражданских лиц, в том числе оказывая помощь голодающим в Греции. Однако тот печально известный факт, что МККК не осудил зверства нацистов и не осуществлял деятельности в интересах гражданских лиц на оккупированных территориях или лиц, содержащихся в лагерях смерти, «остается синонимом трагедии в памяти учреждения»⁶⁵.

Атомные бомбардировки Хиросимы и Нагасаки в августе 1945 г. ускорили окончание войны и наступление новой эры в международных отношениях: эры, основной характерной чертой которой была напряженность между двумя блоками и угроза ядерной войны. За кончиной Лиги Наций и созданием ООН в 1945 г. последовало создание специализированных учреждений, таких как ЮНИСЕФ, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (FAO), Всемирная организация здравоохранения и УВКБ в 1951 г., а десятью годами позже — Всемирная

64 Peter Walker and Daniel G. Maxwell, *Shaping the Humanitarian World*, Routledge, London, 2009, p. 25.

65 См.: ICRC, “1939–1945: Overview”, доступно по адресу: www.icrc.org/eng/who-we-are/history/second-world-war/overview-2-world-war.htm.

продовольственная программа в рамках FAO, возникшая из политики США «продовольствие во имя мира», которая могла осуществляться благодаря излишкам сельскохозяйственной продукции. В послевоенный период были также созданы некоторые нормативно-правовые системы, в том числе Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1948 г.) и Женевские конвенции 1949 г., которые привели в соответствие с требованиями современности и расширили законы войны.

Во время холодной войны процесс деколонизации и возникновение «третьего мира» переместили фокус международной гуманитарной деятельности с оказания помощи и восстановления в Европе на помощь голодающим и нуждающимся в новых независимых «менее развитых странах». Как отмечает Майкл Барнетт, «гуманитаризм стал глобальным явлением»⁶⁶. Созданные во время Второй мировой войны НПО, такие как Оксфам, CARE, Католическая служба помощи и многие другие, значительно увеличили свои бюджеты и расширили сферу деятельности, возникало и немало новых организаций, часто крайне тесно связанных с политикой холодной войны и приоритетами правительств их стран⁶⁷. В то же самое время дискурс по вопросам международного развития набирал силу, многие новые государства присоединялись к ООН и добивались того, чтобы их требования были услышаны с этой глобальной платформы.

Гражданская война в Нигерии (между Нигерией и Биафрой) и вызванный ею голод в конце 1960-х гг. оказались труднейшим испытанием для международной гуманитарной деятельности, испытанием, которое в основном не выдержали все заинтересованные стороны (и не менее других — МККК, чьи многочисленные, но беспорядочные усилия по оказанию помощи прекратились, когда один из его самолетов был сбит нигерийским правительством и когда его нейтралитет рассматривался некоторыми как оправдание бездействия или еще хуже). Этот кризис стал причиной серьезного раскола в международном гуманитарном сообществе и дал начало новому поколению гуманитаризма, основанного на правах человека, на «свидетельствовании», на принципах осуждения и права на вмешательство. Наиболее известным приверженцем этого является организация «Врачи без границ» (хотя позже стало очевидно, что факт деятельности НПО на стороне Биафры открыто использовался сепаратистами, и это способствовало затягиванию конфликта и причиняло дополнительные страдания). Однако в последние годы подходы МККК и «Врачей без границ» значительно сблизились — особенно «дюнановский» — в трудных ситуациях вооруженного конфликта, когда они зачастую являются одними из очень немногих международных организаций, которые эффективно действуют на линии фронта (об этом сказано подробнее в следующем разделе).

66 Michael Barnett, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2011.

67 E. Davey, J. Borton and M. Foley, см. примечание 60 выше.

Голод в Африке стал основным определяющим фактором для гуманитарной деятельности в 1970-е и 1980-е гг., когда голод в Эфиопии в 1984–1985 гг. привлек внимание общественности благодаря широкому освещению ситуации в средствах массовой информации; при этом стало очевидным и отсутствие координации, и в конце концов манипулирование срочной помощью. Но ко времени окончания холодной войны в начале 1990-х гг. в разных концах мира велось беспрецедентное число вооруженных конфликтов, большинство из которых носили немеждународный характер⁶⁸ и многие стали известны как «сложные чрезвычайные ситуации» благодаря множеству вызвавших их причин, разнообразию акторов и широкому диапазону гуманитарных последствий, требующих многосекторального реагирования.

В то же самое время произошел быстрый рост числа миссий ООН по поддержанию мира, когда Совет Безопасности санкционировал 20 новых операций в период между 1989 и 1994 г., увеличив число миротворцев с 11 тысяч до 75 тысяч (но первая из увеличивающегося числа миссий, которая получила четкий мандат защищать гражданских лиц, осуществлялась только в 1999 г.: МООНСЛ — Миссия ООН в Сьерра-Леоне). Однако 1990-е гг. отмечались катастрофическими провалами миротворческой деятельности ООН — в сомалийском конфликте, во время геноцида в Руанде и войны на Балканах, а также явной политизацией гуманитарной деятельности и использованием ее в качестве инструмента для достижения иных целей (в сговоре с некоторыми из самих гуманитарных акторов). Авторитет международной гуманитарной деятельности опустился в целом на еще более низкий уровень⁶⁹.

Международное гуманитарное сообщество среагировало на критику и осознало недостатки, что вызвало серьезные обсуждения и стало причиной целого ряда инициатив в 1990-е гг. и позже. Например, были составлены кодексы поведения (которых стало гораздо больше после создания в 1994 г. Кодекса поведения Красного Креста и НПО), включая Минимальные стандарты проекта Сфера в 1997 г., и многочисленные кодексы, касающиеся отдельных стран; инициатива, известная как «Передовая практика предоставления гуманитарной донорской помощи» в 2003 г.; и Обзор гуманитарной деятельности в 2005 г., осуществленный ООН, который стал знаковой инициативой, направленной на исправление выявленных недостатков, особенно в области координации, руководства и финансирования. Проведенные в результате реформы создали, среди прочего, «кластерную систему» координации и целый ряд новых механизмов финансирования. Жестко проверенные как во время стихийных бедствий (таких как землетрясение на Гаити в 2010 г.), так и в ходе вызываемых конфликтами кризисов, все возрастающих по масштабам и сложности,

68 Halvard Buhaug et al., *Global Trends in Armed Conflict*, Peace Research Institute Oslo, 2007.

69 См.: David Rieff, *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*, Simon and Schuster, New York, 2002.

эффективность и в конечном счете будущее этих структур и механизмов снова обсуждается⁷⁰.

На самом деле трудно вспомнить какой-либо период в последние десятилетия, когда международная гуманитарная деятельность не была бы в кризисе. Террористические акты в сентябре 2001 г. (9/11) и гуманитарные последствия так называемой войны с терроризмом ознаменовали еще один поворотный пункт — международные отношения стали поляризованными, а политические, военные и гуманитарные цели западных правительств-доноров все более неясными. Возглавляемое США военное вмешательство в Афганистан и Ирак стало серьезным вызовом для соблюдения гуманитарных принципов в этих контекстах (как говорилось ранее в настоящей статье). Бомбардировка штаб-квартиры ООН и офисов МККК в Багдаде в 2003 г. продемонстрировала самый низкий уровень понимания и признания гуманитарной деятельности после событий 11 сентября 2001 г.

Сейчас, когда гуманитарная деятельность не справляется с ситуацией в сирийском конфликте и во многих других протекающих одновременно кризисах по всему миру, снова набирает силу знакомая критика неадекватной и раздробленной системы гуманитарной деятельности⁷¹. История показывает, что многие проблемы хорошо известны: огромные гуманитарные потребности, превосходящие имеющиеся возможности и ресурсы; политизация гуманитарной помощи и ее использование в качестве инструмента для достижения других целей (включая преднамеренное стирание грани между терроризмом и войной); роль средств массовой информации; эрозия гуманитарных принципов; плохая координация деятельности различных гуманитарных организаций и слабое руководство; нерациональные и неэффективные механизмы финансирования; и вызывающие вопросы уместность и эффективность международной гуманитарной деятельности. И, как и раньше, внутренними изменениями — посредством структурных и механически осуществляемых реформ — не достичь многого.

Все действующие в настоящее время силы на беспокойном гуманитарном ландшафте уже изменяют форму международной гуманитарной деятельности, нравится это или нет гуманитарным акторам. Для этих акторов выбор «не в том, нравится им или нет мир, черты которого вырисовываются во втором десятилетии XXI века, выбор находится в сфере изменения, сотрудничества и нового определения своей роли»⁷².

70 См.: Paul Knox Clark and Leah Campbell, *Exploring Coordination in Humanitarian Clusters*, ALNAP, London, June 2015.

71 См.: MSF, примечание 46 выше. См. также: Paul Currion, “The Humanitarian Future”, September 2014, доступно по адресу: <https://aeon.co/essays/humanitarianism-is-broken-but-it-can-be-fixed>.

72 R. Kent, J. Armstrong and A. Obrecht, см. примечание 59 выше. Хотя авторы говорят о НПО, их утверждения справедливы для всех составных частей гуманитарной «системы».

Передача полномочий по оказанию помощи на места: будущее гуманитарной деятельности?

В будущем вид гуманитарной деятельности будет определяться различными факторами, в том числе возрастающей уверенностью государств в своих правах и утверждении суверенитета, политизацией помощи и ростом числа и разнообразия новых акторов, возможностью обеспечить безопасность, новыми технологиями и стремлением к выработке общего подхода к помощи в чрезвычайных ситуациях и развитию. Хотя в задачи настоящей статьи не входит рассмотрение этих факторов, о которых уже существует обширная литература⁷³, на один из вопросов, который все чаще становится предметом обсуждений, касающихся гуманитарной реформы и будущего гуманитарной деятельности, мы взглянем здесь более пристально — это передача на места полномочий по оказанию помощи.

Дебаты по этому вопросу — о роли местных гуманитарных акторов и роли населения, пострадавшего от кризисов (которые могут, естественно, частично совпадать) — преобладали в ходе осуществления различных инициатив ООН, ориентированных на реформирование, и не последнее место занимали в процессе, связанном с Целями устойчивого развития (ЦУР) и Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам 2016 г. (ВСГВ). Последний ставит перед собой цель добиться, чтобы «в самом центре гуманитарной деятельности стояли интересы людей», помня о принципах ЦУР, при формулировании которых мировые лидеры взяли на себя обязательство «действовать таким образом, чтобы никто не был забыт»⁷⁴. В процессе всемирных консультаций перед проведением ВСГВ подчеркивалась основная роль «местных субъектов...[их] организаций, групп гражданского общества... и самих затронутых общин» в обеспечении «готовности к гуманитарным кризисам... принятии мер реагирования и содействию восстановлению»; «все гуманитарные акторы, как на национальном, так и международном уровне, должны играть дополнительную роль, где это возможно, по отношению к местным способам справляться с трудностями и предоставлять защиту», а «люди, затронутые кризисами, должны получить право голоса и выбора при осуществлении гуманитарной деятельности»⁷⁵. По мнению Международной Федерации, местные акторы — это «ключ к эффективности гуманитарной деятельности», и «становится все

73 См., например, тематический выпуск Международного журнала Красного Креста «The Future of Humanitarian Action» («Будущее гуманитарной деятельности»), *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, No. 884, 2011, доступно по адресу: www.icrc.org/en/international-review/future-humanitarian-action. См. также: Justin Armstrong et al., *The Future of Humanitarian Security in Fragile Contexts*, Humanitarian Futures Programme, April 2014: www.humanitarianfutures.org/publications/2507/; IFRC, *World Disasters Report 2013: Technology and the Future of Humanitarian Action*, 2013, доступно по адресу: www.ifrc.org/en/publications-and-reports/world-disasters-report/world-disasters-report-2013/.

74 Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Доступно по адресу: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>.

75 WHS, *Restoring Humanity: Global Voices Calling for Action (Synthesis Report of the Consultation Process)*, October 2015, p. 2, доступно по адресу: www.worldhumanitariansummit.org/whs_global/synthesisreport.

понятнее, что укрепление роли местных акторов может в конечном счете способствовать решению некоторых вечных проблем в области оказания гуманитарной помощи, таких как все ухудшающийся доступ, раздробленность, отсутствие согласованности при проведении операций, а также отсутствие координации между действиями по оказанию помощи, восстановлению и развитию»⁷⁶.

В таком же ключе инициатива «Финансирование гуманитарной деятельности в будущем»⁷⁷ предусматривает, что «большую часть расходов на предоставление гуманитарной помощи будут нести местные и национальные акторы, в том числе правительства пострадавших стран, общины, группы гражданского общества, бизнес и региональные организации», а вновь появляющиеся доноры поставят под вопрос и изменят способы оказания помощи, поддерживая появление новых откликающихся на потребности акторов.

В более общем плане вполне закономерно встает наиважнейший вопрос о том, как взаимодействуют международные гуманитарные акторы с преимущественно «незападными», местными субъектами и с самим пострадавшим населением ввиду широко распространенного мнения, что «глобальный Юг остается одной из основных территорий для гуманитарной деятельности в XXI веке»⁷⁸.

Дискуссии о важности передачи на места полномочий по оказанию помощи, тесно связанные с концепциями участия в деятельности пострадавшего от кризисов населения, укрепления потенциала и подотчетности, не являются, конечно, чем-то новым, такой подход появился на основе теории и практики развития 1980-х и 1990-х гг. Это признавалось важным не только для сохранения достоинства людей, пострадавших от кризисов, но и для того, чтобы действия по оказанию помощи были как можно более своевременными и эффективными, в основном в контексте снижения опасности бедствий, обеспечения готовности к ним и восстановления. Местные акторы, при всем их разнообразии⁷⁹, всегда первыми откликаются на чрез-

76 IFRC, *World Disasters Report 2015*, September 2015, p. 11, доступно по адресу: <http://ifrc-media.org/interactive/world-disasters-report-2015/>.

77 Catholic Agency for Overseas Development et al., *Future Humanitarian Financing: Looking Beyond the Crisis*, May 2015, доступно по адресу: <http://reliefweb.int/report/world/future-humanitarian-financing-looking-beyond-crisis>. (Эта инициатива связана с Целевой группой по гуманитарному финансированию МПК и в целом с Группой высокого уровня ООН по вопросу финансирования гуманитарной деятельности).

78 E. Davey, J. Borton and M. Foley, см. примечание 60 выше.

79 Нет универсально признанного определения термина «местный» в этом контексте. Одно из предложений заключается в том, что «традиционные гуманитарные акторы — это сети международных и национальных организаций, которые предоставляют помощь в соответствии с основными принципами и включены в официальную гуманитарную систему. К местным акторам, оказывающим помощь, относятся благотворительные организации, группы гражданского общества, религиозные организации, группы волонтеров, субъекты из частного сектора, общины и организации диаспоры, участвующие в предоставлении защиты и помощи такими методами, которые, возможно, и неявным образом соответствуют основным принципам и (или) находятся за пределами официальной гуманитарной системы» (IFRC, p. 152, см. примечание 76 выше).

вычайную ситуацию: совершенно очевидно, что они находятся близко и понимание и знание ими собственных условий лучше, чем у других. Все шире признается большое значение укрепления жизнестойкости людей и сообществ, затронутых кризисом, посредством снижения опасности бедствий и обеспечения готовности к ним, а также в ситуациях затянувшихся конфликтов, — это делает первостепенной роль местных акторов.

Хотя концепция взаимодействия с населением, затронутым кризисами, была конституирована в бесчисленных резолюциях, в политике оказания помощи, кодексах поведения и стандартах, практика на местах этому по меньшей мере не соответствовала, и результаты были скорее на словах, чем на деле. Частично это объясняется некоторыми реальными ограничениями, особенно в сложных и фрагментированных ситуациях вооруженного конфликта, когда доступ к жертвам и реальное присутствие на местах проблематичны. В некоторых случаях это также можно объяснить снисходительным отношением гуманитарных акторов, чьи усилия по взаимодействию с получателями помощи выглядели как чисто символические жесты для умиротворения доноров, кроме того, предоставляемые услуги были низкого качества и неактуальны⁸⁰.

В ситуациях вооруженного конфликта задача по передаче полномочий на места вызывает некоторую реальную обеспокоенность и целый ряд сомнений: нет уверенности в том, что помощь предоставляется в соответствии с гуманитарными принципами и что не ослабляется защита при оказании гуманитарной помощи. Местные акторы могут иметь дополнительные политические цели, хотя это может иметь место и у многомандатных международных организаций, которые действуют в рамках политики «согласованности» (как, например, в комплексных миссиях ООН). Особенно если речь идет о новых «непроверенных» местных акторах (независимо от их знаний, возможностей и сетей), международные учреждения часто с осторожностью оценивают не только их приверженность гуманитарным принципам, но и в общем их профессионализм, открытость и подотчетность, а также их стандарты оперативной деятельности. Излишне строгие критерии для партнерских отношений, конечно, привели к тому, что некоторые возможности были упущены⁸¹. В то же самое время все более распространенное дистанционное управление и «бункеризация» со стороны международных акторов ставят вопросы этического плана, связанные с тем, что риски перекадываются на плечи местных «партнеров», осуществляющих деятельность.

Установление прочных, хорошо организованных оперативных партнерских отношений обычно требует времени и сил и опирается на взаимное уважение и настоящую преданность делу. Это может несколько затормозить оперативную деятельность, пока тщательно проверяется истинная

80 См.: Dayna Brown, Antonio Donini and Paul Knox Clarke, *29th ALNAP Annual Meeting: Engagement of Crisis-Affected People in Humanitarian Action*, February 2014, доступно по адресу: www.alnap.org/resource/10439.aspx.

81 IFRC, p. 161, см. примечание 76 выше.

приверженность делу и решаются вопросы обеспечения безопасности. По опыту МККК и национальных обществ такие начальные усилия окупаются успешным оперативным партнерством, когда создаются четкие структуры и процессы, что дает обоим партнерам больше возможностей для получения доступа и признания, усиливая их потенциал и делая помощь более актуальной⁸².

Хотя относительно мало систематических исследований и литературы по вопросу гуманитарного реагирования стран Юга в ситуациях конфликта⁸³, даже отдельные эпизодические свидетельства указывают на возрастающую роль местных субъектов в очень сложных условиях. В Сирии, например, где доступ для сотрудников международных гуманитарных организаций особенно труден, Сирийский Арабский Красный Полумесяц является ключевым актором (и основным партнером МККК в этой стране), хотя он также встречается с огромными трудностями, не самой меньшей из которых является отсутствие безопасности, как уже говорилось в этой статье. Между тем «неформальная» система растет в геометрической прогрессии. Согласно данным Управления ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), число различных местных НПО, предоставляющих различные виды срочной помощи в Сирии — включая широкий диапазон профессиональных организаций, групп диаспоры, религиозных групп и группировок участников боевых действий или активистов, — увеличилось с 12 в начале конфликта до 600–700 в 2015 г., и приблизительно пятая часть из них базируется в самой Сирии. Хотя многие организации диаспоры начинали действовать по мере надобности, не на систематической основе, профессионализм подхода и их ресурсы вскоре возросли⁸⁴. В Сомали, если взять только один пример, различные коммерческие субъекты сыграли значительную роль в удовлетворении срочных потребностей населения, пострадавшего от конфликта⁸⁵.

Отношения и типы взаимодействия между международными и местными акторами в условиях конфликта — и между самими местными акторами — очень сильно зависят от контекста и постоянно изменяются вместе с динамикой самого конфликта. И все же, несмотря на различия в терминологии — «взаимодействие», «партнерство», «сотрудничество» или «совместная работа» — и несмотря на то, как хотелось бы видеть передачу полномочий на места, в реальности остается «неравным соотношением сил между международными и местными акторами, предоставляющими

82 ICRC, *Guidelines for Effective National Society and ICRC Partnerships*, internal document, revised ed., Geneva, 2012.

83 Julia Pacitto and Elena Fiddian-Qamihyeh, *Writing the “Other” into Humanitarian Discourse: Framing Theory and Practice in South-South Responses to Forced Displacement*, Research Paper No. 257, Refugee Studies Centre, University of Oxford, July 2013.

84 Eva Svoboda and Sara Pantuliano, *International and Local/Diaspora Actors in the Syria Response*, HPG, ODI, London, March 2015.

85 Rukhe Zehra Zahidi, Samuel Carpenter and Joanna Burke, *Commercial-Humanitarian Engagement in the Horn of Africa Crisis: A Scoping Study of the Response in Kenya and Somalia*, Humanitarian Futures Programme, Kings College London, London, 2012.

срочную помощь»⁸⁶. В ходе глобальных консультаций, проведенных перед ВСГВ, было признано, что «существующая система остается в значительной степени закрытой, в рамках которой нет хороших связей... с новыми донорами, странами Юга, между которыми укрепляется сотрудничество, и все расширяющимся числом акторов». Система «рассматривается как устаревшая»⁸⁷. «Национальные / государственные учреждения и местные организации, внося огромный вклад в гуманитарную деятельность, все-таки часто удерживались на почтительном расстоянии от международного гуманитарного сообщества», — говорится в другом исследовании⁸⁸.

Такой дисбаланс ярко иллюстрируют модели глобального гуманитарного финансирования. Согласно инициативам в области развития между 2009 и 2013 г. местные и национальные НПО вместе получили 212 миллионов долларов США — 1,6% от общей суммы, предоставленной непосредственно НПО, и 0,2% от общей суммы международной гуманитарной помощи за этот период.

Такое неравное соотношение сил в этой области все менее удовлетворяет некоторые НПО стран Юга. В ходе глобальных консультаций ВСГВ, состоявшихся в Женеве в октябре 2015 г., проходили жаркие дебаты по этому вопросу, и некоторые южные НПО высказывали обвинения в «неоколониализме». Основным выступающим была Деган Али, исполнительный директор организации «Решение проблем развития Африки» (ADESO), которая сказала на совещании представителей правительств, официальных лиц ООН и представителей гуманитарного сообщества, что «южные НПО требуют сопровождения, а не руководства. Приготовьтесь к тому, что вам будет некомфортно»⁸⁹. Она изложила планы создания сети южных НПО, выступающих за объединенный фонд, управляемый штаб-квартирой НПО на глобальном Юге, чтобы 20% всего финансирования на гуманитарную деятельность поступало непосредственно местным организациям. Преобладало мнение, что любая попытка провести реформирование в области гуманитарной деятельности столкнется с проблемой «институционализированной дискриминации», которая существует в настоящее время. Хотя южные НПО, возможно, не выступают пока единым фронтом, их сила и влияние будут только возрастать.

Хотя некоторые международные НПО, реагируя на эти слова, заняли оборонительную позицию, другие согласились, что «помощь должна по возможности осуществляться на местах и быть международной в случае необходимости. Мы в сообществе НПО готовы стать частью таких изменений»⁹⁰.

86 IFRC, p. 159, см. примечание 76 выше.

87 WHS, p. 6, см. примечание 75 выше.

88 Steven Zyck and Hanna Krebs, *Localising Humanitarianism: Improving Effectiveness through Inclusive Action*, HPG, ODI, London, July 2015, p. 1.

89 Quoted in Imogen Wall, “Gloves Off between Local and International NGOs”, *IRIN*, 22 October, доступно по адресу: www.irinnews.org/report/102141/gloves-off-between-local-and-international-ngos.

90 Ian Ridley, Senior Director of World Vision, цит. по: *ibid.*

Многие скажут, что здесь нет выбора: международные гуманитарные организации должны принять изменения и адаптироваться к ним, что может означать необходимость смириться с менее значительной ролью. В 2015 г. Руководящий комитет по гуманитарным действиям со штаб-квартирой в Женеве, союз основных международных гуманитарных организаций (в настоящее время работающий под председательством МККК) изложил свое видение того, куда приведут происходящие изменения, по крайней мере в ходе «простых» кризисов, когда доступ к жертвам относительно свободен.

«Уже через несколько лет международная гуманитарная деятельность, как мы представляем ее сейчас, безвозвратно изменится. Люди и сообщества, пострадавшие в результате кризисов, — информированные, получившие средства связи и полномочия благодаря легкой доступности технологий, — будут выбирать из все более разнообразных источников помощи, как государственных, так и частных, местных или международных, при том что индустрия помощи рискует стать именно этим — крупным бизнесом. Роль “традиционных” гуманитарных акторов, кроме содействия этому неумолимому изменению в балансе сил, будет ограничена территориями, где не освещаются широко ситуации затяжных конфликтов и крайнего насилия и где получение доступа станет основной проблемой»⁹¹.

Несомненно, эта точка зрения заслуживает некоторого доверия. Браун и Донины утверждают, что поскольку во всем мире информация и технологии становятся более доступными, пострадавшие от кризисов сообщества, скорее всего, станут требовать более высокого уровня взаимодействия при принятии касающихся их решений и подотчетности национальных властей. Хотя «вполне возможно, что будут складываться ситуации, когда национальные власти или негосударственные акторы не захотят или не смогут соблюдать гуманитарные принципы, и тогда международные гуманитарные организации будут по-прежнему играть ключевую роль, но никто не захочет мириться с предоставлением некачественных услуг и высокомерным отношением»⁹². Они далее говорят, что по мере того как страны со средним доходом будут наращивать свой потенциал в области обеспечения готовности к кризисам и реагирования на них, роль международных гуманитарных организаций будет неизбежно меняться и станет более консультативной и менее оперативной. Оксфам также высказывался в том плане, что международные НПО станут «гуманитарными брокерами: оказывая содействие, поддержку и сплачивая местное гражданское общество»⁹³, и эта роль также может возрастать, поскольку все большее число международных акторов прибегают к дистанционному управлению.

91 Yves Daccord, *From “victims” to “consumers”?: changing perceptions of humanitarian aid beneficiaries*, Humanitarian Practice Network, ODI, London, 2 March 2015.

92 D. Brown, A. Donini and P. Knox Clarke, p. 16, см. примечание 80 выше.

93 Edmund Cairns, *Crises in a New World Order: Challenging the Humanitarian Project*, Oxfam Briefing Paper No. 158, Oxfam International, February 2012, p. 3.

Даже в тех ситуациях, которые не привлекают широкого внимания и в которых международные гуманитарные акторы все еще могут играть важную роль, им придется быть еще более изобретательными, чтобы доказать свою нужность и эффективность. Это означает разные вещи для разных акторов. Более рациональное использование огромных возможностей, которые предоставляют новые технологии, постоянные поиски новых путей установления более тесных связей с людьми, в интересах которых осуществляется гуманитарная деятельность, предоставление им больше полномочий, а также взаимодействие на более высоком уровне со все более разнообразными заинтересованными сторонами и потенциальными партнерами, в том числе из частного сектора, гражданского общества и с многоразличными «местными» акторами — вот что станет основными задачами во всех обстоятельствах.

При таких изменениях более эффективным и укрепляющим потенциал местных гуманитарных акторов может стать, по мнению Франсуа Одета, такой фактор: «Для того чтобы гуманитарное движение сохранило свою цель, свои ценности и правильно среагировало на критику, касающуюся результатов его деятельности... международные организации должны переосмыслить свои действия и трансформировать свою модель управления, перейдя от “предоставления услуг” к “оказанию поддержки и расширению потенциала на местах”. Такое изменение означает, что они должны руководствоваться не своими собственными интересами и возможностями, как прежде, но интересами и возможностями своих партнеров с Юга»⁹⁴.

Для МККК — и для других организаций, следующих «дюнановской» традиции, например для организации «Врачи без границ», работающей в трудных и сложных ситуациях вооруженного конфликта, — это будет означать, что работать надо еще напряженнее, чем всегда, чтобы продемонстрировать ценность и практическое применение гуманитарных принципов, откликаясь на реальные потребности, обеспечивая близость к людям, которым оказывается помощь, и взаимодействуя со всеми заинтересованными сторонами. В более широком смысле сотрудничество при разработке новых подходов к гуманитарной деятельности — это один из важных факторов⁹⁵. Другим фактором являются принципиальные и в то же время прагматичные партнерские отношения в оперативной деятельности — главным образом в рамках Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, но и с некоторыми учреждениями ООН и неправительственными организациями, как международными, так и национальными.

Короче говоря, для всех международных гуманитарных акторов это будет означать переход от слов к делу, когда речь идет о взаимодействии и расширении прав и возможностей лиц, получающих помощь, им пред-

94 François Audet, “What Future Role for Local Organizations? A Reflection on the Need for Humanitarian Capacity Building”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, No. 884, 2011, p. 1164.

95 См., например, различные инициативы, осуществляемые с платформы МККК “Global Partnerships for Humanitarian Impact and Innovation” («Глобальное партнерство ради гуманитарного воздействия и инноваций»), доступно по адресу: <http://blogs.icrc.org/gphi2/>.

стоит все больше уступать полномочия по принятию решений тем, кто непосредственно пострадал в результате кризиса, и заново отрегулировать равновесие сил между международными и местными гуманитарными акторами.

Заключение

Состояние сегодняшних конфликтов — и общее отсутствие достаточно эффективного реагирования на огромные гуманитарные потребности, которые они порождают, — дало возможность критикам с самых разных сторон заявить о «конце гуманитаризма» или, точнее, о «конце международной гуманитарной деятельности»⁹⁶. В настоящей статье мы попытались показать, что вопрос, стоящий перед гуманитарной деятельностью, заключается не столько в том «быть или не быть», сколько в признании того, что постоянно изменяющаяся динамика войны и насилия и всей геополитической реальности, связанной с ними, в любом случае естественно изменит характер и формы гуманитарного реагирования. Статья также ставит перед собой задачу выявить некоторые возможности, имеющиеся у гуманитарных акторов во все более разнообразных обстоятельствах.

Описательный анализ некоторых основных тенденций и характерных черт порождаемых конфликтами кризисов, их воздействие на потребности, уязвимость и жизнестойкость людей, затронутых ими, а также проблемы, которые они, в свою очередь, ставят, особенно перед международными гуманитарными организациями, приводит к законному выводу: гуманитарная система стоит в лучшем случае перед очень серьезными испытаниями. Как демонстрирует вооруженный конфликт в Сирии, война сложнее⁹⁷ и, как правило, длительнее, чем когда-либо ранее, и хотя число вооруженных конфликтов снизилось в последние годы, погибших становится больше, как становится больше и других ситуаций насилия. Количество одновременных затяжных кризисов по всему миру — вот причина гуманитарных потребностей огромного масштаба. А различные части международной гуманитарной системы до такой степени скованы внутренними недостатками и внешними проблемами, что они всё менее дееспособны, если вообще еще присутствуют в зонах конфликта, где больше всего потребностей.

Если окинуть взглядом изменяющийся гуманитарный ландшафт последних 150 лет, становится ясно, что гуманитарной деятельности

96 См., например: Daniel Nelson, “Afghanistan: The End of Humanitarianism?”, *One World News*, 10 December 2012, доступно по адресу: <http://oneworld.org/2012/12/10/afghanistan-the-end-of-humanitarianism>; Christopher J. Coyne, *Doing Bad by Doing Good: Why Humanitarian Action Fails*, Stanford University Press, Stanford, CA, 2013; Yves Daccord, “The End of Humanitarianism, Again?”, Thomson Reuters Foundation, 2 December 2014, доступно по адресу: <http://news.trust.org/item/20141201075225-n0dsh/>.

97 Анализ современных «сложных» войн (в отличие от «обычных» войн) см.: Martin van Creveld, “War in Complex Environments: The Technological Dimension”, *PRISM*, Vol. 1, No. 3, 2010.

всегда приходилось приспосабливаться — с большим или меньшим успехом — к изменяющейся реальности и постоянным вызовам, встающим перед ее признанием, актуальностью и эффективностью. Основные вехи XX и настоящего века — две мировые войны; деколонизация и освободительные войны; поляризация времен холодной войны и раздробленность, вызванная ее окончанием; глобализация гуманитаризма в 1990-е гг., когда происходило больше всего немеждународных вооруженных конфликтов; время после сентября 2001 г. с его так называемой глобальной войной с терроризмом, а затем усиление радикального джихадизма и пропаганда «борьбы с насильственным экстремизмом» — все это создало огромные проблемы для целостности и ценности международной гуманитарной деятельности, которая, естественно, подверглась в результате этого существенным преобразованиям.

Итак, эволюция международной обстановки в сторону нового многополярного порядка — когда усиливается влияние «глобального Юга», бросающего вызов доминирующему положению «Запада», — отражается и в изменяющейся парадигме гуманитарной помощи, которая вновь подвергает испытанию доверие к гуманитарным организациям и их необходимость. В обстановке, когда государства все решительнее отстаивают свой суверенитет и оказание помощи явным образом политизируется и милитаризируется, гуманитарная деятельность как таковая, вероятнее всего, станет более диверсифицированной и фрагментированной из-за наличия разных субъектов, как местных, так и международных. Различные виды помощи будут, по-видимому, сосуществовать, включая инициативы со стороны частного сектора, размещение военных средств, двустороннюю государственную помощь, комплексные операции, возглавляемые ООН, и нейтральную и беспристрастную гуманитарную деятельность. Всё более разнообразные, «нетрадиционные» доноры также будут стремиться к осуществлению своей собственной повестки, ставя под вопрос монополию западных государств на гуманитарное финансирование. И вот в такой конкурентной гуманитарной среде получатели гуманитарной помощи могут все чаще «решать, кто должен, по их мнению, им помогать, каким образом и как долго»⁹⁸. Это, конечно, заставит тех, кто предоставляет помощь, доказать донорам, широкой общественности и особенно самим людям, пострадавшим от кризиса, свою состоятельность в плане уместности, эффективности и общей ценности.

«Система» как таковая не глуха к критике: многочисленные усилия предпринимались за последние приблизительно два десятилетия для исправления некоторых наиболее очевидных недостатков, хотя и не всегда успешно. Многие кодексы и стандарты, сформулированные в 1990-е гг., были фактически просто подтверждением гуманитарных принципов и заявлениями о добрых намерениях, что делает трудными, а то и невозможными мониторинг и обеспечение их выполнения. Структурные реформы ООН

98 D. Brown, A. Donini and P. Knox Clarke, p. 25, см. примечание 80 выше.

также заканчивались с неоднозначными результатами, и в центре дебатов снова оказались вопросы ключевых областей финансирования, координации и руководства. Возглавляемый ООН Всемирный саммит по гуманитарным вопросам в 2016 г. — кульминация почти трехлетнего процесса консультаций, в центре внимания которых были конфликты, эффективность гуманитарной помощи, снижение уязвимости и управление рисками, а также преобразование путем инноваций — дает новую возможность для более эффективного предоставления помощи пострадавшим от кризисов⁹⁹.

Однако хотя вечные споры о будущем гуманитарной деятельности касаются главным образом денег, принципов и институционального реформирования, многие видят суть проблемы в полномочиях — точнее, от какой их части международные гуманитарные организации готовы отказаться. Международная гуманитарная «система» является лишь элементом гораздо более широкой экосистемы гуманитарной деятельности, другие элементы которой были в значительной степени маргинализированы, а сейчас требуют справедливого признания. Как убедительно пишет Поль Каррион, «гуманитарные организации должны стать хабами, соединяющими отдельных лиц и сообщества, чтобы дать им возможность более свободно обмениваться знаниями и ресурсами, и использующими свое положение для внедрения гуманитарных принципов в свои сети»¹⁰⁰. Эти организации должны стремиться к тому, чтобы создавать «народный гуманитаризм, а не частный клуб, который существует в настоящее время», и должны использовать для этого все возможности, предоставляемые новыми технологиями в области коммуникации¹⁰¹.

«Местные» акторы при всем их разнообразии, включая самых хорошо информированных, технически подкованных и обладающих правами и полномочиями получателей помощи, будут все больше определять тип, источник и продолжительность помощи. Вопрос состоит не в замене международных акторов местными — и у тех, и у других своя роль, — но в более справедливом балансе сил.

Международные гуманитарные организации будут и впредь адаптироваться к изменяющемуся миру и заново определять свою роль, как это было и в прошлом, не только для того, чтобы оставаться нужными и существовать далее, но также до тех пор, пока основное желание и стремление обеспечить сохранение человеческого достоинства во время вооруженных конфликтов будет их основной движущей силой.

99 WHS, см. примечание 75 выше.

100 P. Currión, см. примечание 71 выше.

101 *Ibid.*