

МККК смотрит в будущее

Если, как приходится слышать, будущее редко оказывается таким, каким мы ожидаем, то тем более к нему надо готовиться сознательно и трезво. Сегодня, когда неуверенность в будущем люди испытывают все чаще, необходимо попытаться понять происходящее и прежде всего извлечь из него уроки, чтобы эффективнее работать завтра.

Полтора года назад МККК приступил к разработке проекта «Будущее», цель которого — проанализировать положение дел в области гуманитарной деятельности на современном этапе и определить ее перспективы. Тем самым он вступил на путь реформ, необходимость которых была вызвана многочисленными проблемами, порожденными возникшей в 1989 г. чрезвычайно неустойчивой ситуацией в мире. Связанные с этими переменами трудности оперативного порядка, а также трагические события, выпавшие на долю МККК в июне 1996 г. в Бурунди и в декабре того же года в Чечне, придали такой необходимости настоятельный характер.

В целях определения стратегии организации на перспективу от 5 до 10 лет МККК развернул гигантскую работу. Было привлечено более 200 сотрудников как в штаб-квартире, так и на местах, работала Группа международных советников, различные независимые эксперты, а также представители Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. По решению Ассамблеи — высшего органа МККК — руководящий комитет осуществлял контроль за выполнением первой части работ, которые проводились в три отдельных этапа, чтобы обеспечить постепенное оформление проекта. Первым был этап накопления материала: от созданных на местах и в штаб-квартире тематических рабочих групп поступило около 300 предложений — более 1200 страниц текста. Затем эти предложения были подробно рассмотрены и более детально разработаны. А на третьем этапе производился отбор этих предложений и сведение их в единую концепцию, основные элементы которой подвергались обсуждению, взвешиванию и существенной доработке в процессе заседаний руководящих сотрудников, а затем были представлены членам Ассамблеи МККК. После двух длительных заседаний Ассамблея 12 декабря 1997 г. одобрила проект «Будущее». В принятом Ассамблей отчете представлен ряд ориентиров и стратегических

решений, он является своего рода путеводителем по проекту, который с этого момента вступил в фазу осуществления, в соответствии с планом, находящимся сейчас на стадии разработки. После принятия этого плана, которое состоится в ближайшие три месяца, проект будет постепенно реализовываться.

Представленный ниже документ состоит из трех основных частей: анализ различных проблем, встающих перед организациями, работающими в гуманитарной сфере, в том числе и перед МККК; определение основной миссии МККК, аккумулирующей всю деятельность организации; и наконец, изложение стратегических направлений на предстоящие годы.

Международный Комитет Красного Креста

* * *

Международный Комитет Красного Креста

Проект «Будущее»: Задачи, миссия и стратегические направления

Женева, 12 декабря 1997 г.

1. Новые задачи

Начавшиеся в 1989 г. глубокие изменения международной обстановки, в которой осуществляется гуманитарная деятельность, продолжаются, и пока неясно, как будет выглядеть мир в будущем. Возникают новые проблемы, которые требуют соответствующих решений.

1.1. Неопределенное будущее

После окончания холодной войны различные общности, из которых состоит человечество, в значительной мере утратили ориентиры и способность осмысливать будущее. Представление о том, что мир неизменно находится в состоянии прогресса, было основательно поколеблено, и это привело к почти тотальному чувству неуверенности в будущем. Распространение этой неуверенности в завтрашнем дне способствует развитию двух процессов, происходящих одновременно, но имеющих противоположную направленность, а именно, процесса глобализации и стремления к сохранению самобытности.

1.2. Антагонизм между глобализацией и самоизоляцией

Глобализация как явление не только экономического, но и культурного плана все более затрагивает самую суть национальной самобытности и национального суверенитета. При тенденции идеализировать ранее существовавший образ жизни объединенными по территориальному, культурному и религиозному принципу сообществами все более овладевают узкие интересы и стремление к сохранению самобытности. В условиях отсутствия реальной перспективы прогресса антагонизм между двумя этими процессами сохраняется и рождает конфликты, по большей части внутреннего характера. Неравенство между регионами и социальными группами также способствует сохранению напряженности. Хотя, может быть, выступать с какими-либо прогнозами в данной области довольно трудно, все говорит о том, что вооруженное насилие и конфликты, которые рождаются вследствие сепаратистских тенденций, будут существовать и в последующие годы, затрагивая все в большей степени и гражданское население. Во всяком случае, это подтверждает и анализ потенциала конфликтности регионов.

1.3. Появление новых действующих лиц на международной арене и ослабление государства

Как на местном, так и на международном уровне появляются и укрепляют свои позиции новые действующие лица и факторы власти. Это неправительственные организации и объединения гражданского общества, экономические структуры и новые вершители насилия, которые оказываются все менее подконтрольны государству.

Государства, ставшие более слабыми, со своей стороны, пытаются провести преобразование за счет передачи части своих прерогатив гражданскому обществу и экономическим структурам. Тем не менее государства остаются основными субъектами мирового сообщества, и наиболее влиятельные из них полны желания противостоять кризисам. Принимая во внимание это обстоятельство, а также недостаток политической воли или решимости, некоторые государства все больше склоняются к тому, чтобы взять в свои руки осуществление чрезвычайной гуманитарной деятельности, рассматривая ее как ценное средство самоутверждения.

1.4. Нарастающая сложность обстановки, в которой осуществляется гуманитарная деятельность

У многих профессионалов гуманитарной деятельности неуверенность сменяется растерянностью. Эта растерянность обусловлена целым комплексом факторов, которые сказываются как на доверии к гуманитарной деятельности, так и на самой деятельности.

Во-первых, происходит эволюция потребностей жертв, обусловленная природой кризисных ситуаций. Определить эти потребности становится все труднее, особенно в силу того, что многие конфликты не носят непрерывного

характера, а гуманитарные щедроты порождают экономические трудности. При определении потребностей приходится учитывать, носят ли они разовый или постоянный характер, являются ли они чрезвычайными или относятся к сфере развития, — все это требует новых подходов, специфических для каждой ситуации.

Отмечается также рост числа гуманитарных организаций и поставщиков ресурсов, как крупных, так и мелких. Это явление — отрадное само по себе — порождает очевидную конкуренцию и путаницу, что создает проблемы как этического, так и оперативного характера. В рамках Движения примером таких проблем могут служить трудности, связанные с распределением задач между его различными составными частями.

Сама гуманитарная деятельность также претерпевает изменения — и в способах осуществления, и в том, что касается ее восприятия извне. В этом смысле можно считать, что в будущем сохранится вполне определенная тенденция все возрастающего вовлечения политических сил в деятельность на «гуманитарном рынке» — и особенно интенсификации действий, предпринимаемых силами, мобилизованными структурами ООН, и различными региональными организациями, пытающимися найти для себя новые роли.

Наконец, девальвируются этические и гуманитарные ценности, что неблагоприятно влияет на уважение к человеческому достоинству. Во многих ситуациях это приводит к тому, что гуманитарная деятельность все меньше приветствуется сторонами, находящимися в конфликте, доступ к жертвам оказывается затрудненным, а безопасность сотрудников гуманитарных организаций ставится под угрозу.

1.5. Внутренние проблемы МККК

Рассмотрим, наконец, и такой немаловажный вопрос, как внутреннее положение МККК, его сильные и слабые стороны. Для этого необходимо тщательно проанализировать — еще до изменений в плане структурной организации и функционирования — как недостатки, так и имеющиеся возможности, с учетом того, что преданность делу всех сотрудников составляет самый ценный капитал организации.

В изменяющейся обстановке МККК должен трудиться над глобальным укреплением единства теории и практики гуманитарной деятельности и приспосабливаться к складывающейся ситуации, не утрачивая своего своеобразия.

Для вновь возникающих проблем необходимо найти решения стратегического плана, отражающие широко признанную миссию организации, которую она сама для себя определила.

2. Миссия МККК

МККК ведет свою деятельность исключительно на гуманитарной основе. Эта деятельность по предоставлению защиты и помощи направлена на вопло-

щение в жизнь права и всеобщих гуманитарных принципов, с учетом юридических норм, а также культурных, этических и религиозных особенностей тех регионов, где МККК работает. МККК поддерживает отношения с сообществом государств, а также с теми, кто прибегает или может прибегнуть к насилию, стремясь пробудить у них чувство ответственности по отношению к гуманитарным проблемам. Являясь членом основанного им Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, МККК следит за соблюдением основополагающих принципов и сотрудничает, в первую очередь, с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца и Федерацией национальных обществ. Он также действует согласованно с другими гуманитарными организациями.

Миссия МККК носит исключительно гуманитарный характер, она состоит в защите жизни и человеческого достоинства жертв войны и ситуаций насилия внутри страны и в предотвращении страданий, возникающих в таких ситуациях. При этом МККК

- непосредственно работает с жертвами;
- выступает в роли нейтральной и независимой организации и посредника;
- оказывает влияние на поведение всех, кто является действительным или потенциальным носителем насилия, путем диалога с ними, установления норм поведения и распространения знаний о международном гуманитарном праве и принципах Движения.

3. Стратегические ориентиры

Для того чтобы при выполнении своей миссии в будущем МККК смог отвечать требованиям времени, ему необходимо осуществить масштабное стратегическое развитие, руководствуясь четырьмя основными ориентирами и сохраняя в то же время связь теории с практикой гуманитарной деятельности и их взаимодополняемость. Этими ориентирами являются:

- восстановление престижа независимой гуманитарной деятельности, подъем на должную высоту знаний о гуманитарном праве и гуманитарных принципах, а также их соблюдение;
- осуществление гуманитарной деятельности в условиях приближенности к жертвам, с учетом долгосрочных перспектив, и определение приоритетных направлений;
- активизация диалога со всеми заинтересованными сторонами;
- повышение эффективности МККК.

3.1. *Восстановление престижа независимой гуманитарной деятельности, подъем на должную высоту знаний о гуманитарном праве и гуманитарных принципах, а также их соблюдение*

МККК и в дальнейшем намеревается активно осуществлять и пропагандировать гуманитарную деятельность, строящуюся на соблюдении требований

гуманности. При этом он будет сохранять приверженность беспристрастному, нейтральному и независимому подходу. Его задача состоит в том, чтобы добиваться установления диалога со всеми, кто прибегает или может прибегнуть к насилию, и оказывать на них влияние, делая акцент на моральном факторе и предпочитая убеждать, а не разоблачать.

МККК — единственная организация, обладающая особым мандатом, закрепленным в международном гуманитарном праве. В этом качестве он подтверждает свое стремление к выполнению роли хранителя гуманитарного права. Ввиду серьезных нарушений этого права, которые приобрели массовый характер и подрывают самые его основы, МККК должен удвоить свои усилия по распространению знаний о принципах и задачах этого права, по обеспечению его понимания и соблюдения, и делать это нужно в мирное время. МККК должен также продолжать выполнять свои обязательства по развитию гуманитарного права, не занимаясь, однако, полным пересмотром Женевского права, что могло бы оказаться рискованным предприятием. Это означает, что предпочтителен избирательный подход, предполагающий разъяснение и развитие гуманитарного права в тех его частях, где отсутствие юридических норм отрицательно сказывается на жертвах конфликтов, а также содействие использованию имеющихся механизмов имплементации права. Необходимо углублять связи между международным гуманитарным правом и правом прав человека — это будет способствовать созданию документов, отражающих действительную ситуацию на местах.

Ценности, лежащие в основе международного гуманитарного права, служат по существу точкой отсчета в современных условиях многообразия культур и ситуаций, в которых осуществляется гуманитарная деятельность. Эти ценности, хранителем которых является МККК, должны составлять часть идеи, систематически распространяемой и постоянно адаптируемой к культуре того сообщества, которому она адресована.

При все более глобальном подходе к кризисам, в которых политическая ответственность, военные операции и гуманитарная деятельность оказываются взаимозависимыми, МККК должен содействовать созданию пространства для гуманитарных действий, где есть место как для отношений взаимодополняемости между всеми организациями, действующими в условиях конфликта, так и для автономности, необходимой для осуществления независимой, нейтральной, беспристрастной гуманитарной деятельности, не носящей принудительного характера.

Следует поощрять разработку кодекса профессиональной этики для участников гуманитарной деятельности. Это означает, в частности, необходимость следить за тем, чтобы в рамках Движения основополагающие принципы были известны и соблюдались; кроме того, следует вместе с Федерацией реализовывать меры по укреплению целостности национальных обществ, а также единства и монолитности Движения в мировом масштабе. Будет осуществляться также разработка кодексов поведения совместно с другими гуманитарными организациями и внедрение их в практику.

3.2. Осуществление гуманитарной деятельности в условиях приближенности к жертвам, с учетом долгосрочных перспектив, и определение приоритетных направлений

Работать в условиях максимальной приближенности к жертвам — вот задача на завтрашний день. Присутствие рядом с жертвами — один из постулатов проекта «Будущее», который активно обсуждался на совещании глав делегаций в Глионе в январе 1997 г., после трагических событий в Новых Атагах. В проекте утверждается, что присутствие рядом с жертвами является наилучшим средством обеспечения их защиты.

МККК должен передать своим делегациям больше полномочий, сделать их более самостоятельными. Первостепенной задачей он считает активизацию деятельности в зонах конфликтов, чтобы укрепить свой авторитет среди всех участников ситуаций насилия. Для этого необходимо еще тщательнее учитывать местную специфику при выполнении каждой своей операции. МККК поэтому намеревается все больше опираться на местных сотрудников, на опыт и знания и материальные ресурсы, имеющиеся в конкретном регионе. Этой же цели будет служить и укрепление существующих связей с национальными обществами, осуществляющими операции по оказанию помощи. В конечном итоге достижение большей согласованности в действиях организации должно способствовать улучшению ситуации в плане безопасности.

МККК намерен также уделять больше внимания общей обстановке, в которой он осуществляет свою деятельность, тщательно анализировать социально-экономические интересы конкретного региона, неотъемлемой частью которых являются потребности жертв. Приоритетный характер такого подхода обусловлен намерением не допустить изоляции каких-либо категорий жертв, а также желанием включить в программы качественные аспекты, связанные с защитой достоинства покровительствуемых лиц.

Приближенность к жертвам означает в том числе и знание местной культуры, что позволит лучше понять и предусмотреть логику поведения различных участников ситуации, достичь взаимопонимания с ними. В этом отношении восприятие гуманитарной идеи, которую несет МККК, часто зависит от сложившихся в данном сообществе представлений. Следует поэтому добиваться большей открытости для сотрудничества, укреплять непосредственное сотрудничество с действующими национальными обществами, как поручая им проекты, так и осуществляя с ними совместные проекты.

Что касается долгосрочной перспективы действий, следует отметить все усиливающуюся хаотичность конфликтов, а также — и это особенно характерно, их прерывистость. Неоднородность конфликтов во времени и по отношению к территории, где развиваются события, заставляет МККК осуществлять гуманитарную деятельность непрерывно, что выходит за строгие рамки оказания помощи в чрезвычайной ситуации. В ситуациях внутренней напряженности или беспорядков внутри страны, а также конфликтов, в том числе «тлеющих», функция и обязанности МККК должны на каждом этапе подвергаться пересмотру и уточнению, особенно с учетом действий других субъектов. В ситуациях

беспорядков внутри страны, во время конфликтов, включая «тлеющие», МККК, осуществляя общее руководство в рамках Движения, должен добиться полной эффективности, действуя в соответствии с буквой и духом Соглашения об организации международной деятельности составных частей Движения и находя поддержку в более тесном сотрудничестве с национальными обществами и Федерацией.

В плане взаимодействия с другими гуманитарными организациями, работающими в ситуациях конфликтов, МККК намеревается консолидировать гуманитарную деятельность в мировом масштабе, чтобы сделать ее повсеместной и обеспечить координацию усилий по оказанию гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, сохранив при этом независимый характер собственной деятельности.

МККК предпринимает шаги и в области предупреждения нарушений в гуманитарной сфере, призывая государства уже в мирное время принять на национальном уровне необходимые для этого меры, в частности в том, что касается распространения международного гуманитарного права и установления уголовных санкций на случай его нарушения. МККК также поощряет преподавание этого права и изучение лежащих в его основе принципов в кругах, для которых данные вопросы представляют интерес. Кроме того, МККК предпринимает в отдельных случаях усилия, направленные на то, чтобы своей конкретной деятельностью способствовать смягчению напряженности в различных регионах, средствами гуманитарной дипломатии привлечь внимание международного сообщества к чрезвычайным ситуациям.

Действуя последовательно, МККК в первую очередь стремится побудить к деятельности самих государственных должностных лиц. Если это не удастся, МККК разворачивает собственную деятельность, следя за тем, чтобы в первую очередь обеспечить самостоятельность местных служб, а не заменить их.

Такое усиленное внимание к вопросам осуществления гуманитарной деятельности в условиях приближенности к жертвам и долгосрочным перспективам требуют от МККК четкого установления приоритетов, с учетом его обязанностей, предусмотренных МПП и Уставом Движения. Комитет определяет эти приоритеты на основании следующих параметров:

- неотложность удовлетворения потребностей жертв и деятельности, носящей превентивный характер и призванной не допустить повторения их страданий;
- способность и желание местных властей осуществлять сотрудничество, а также их надежность;
- возможность для МККК осуществлять контроль;
- деятельность других гуманитарных организаций.

3.3. Активизация диалога со всеми заинтересованными сторонами

Увеличение числа участников в конкретной ситуации, разнообразие их ролей и интересов усложняют обстановку. Это следует учитывать согласованным образом на уровне организации.

С этой целью МККК предполагает скорректировать и активизировать усилия в области гуманитарной дипломатии, которая определяется как глобальная политика внешних связей организации, направленная на распространение знаний о международном гуманитарном праве, на применение и обеспечение применения этого права, на разъяснение и выполнение миссии самой организации и развитие независимой гуманитарной деятельности.

Это означает, что МККК должен мобилизовать свои силы, чтобы систематически поддерживать контакт со всеми заинтересованными сторонами, в особенности с государствами, различными влиятельными кругами гражданского общества — в частности с представителями бизнеса, группами, объединенными общими интересами, и кругами, оказывающими влияние на политику, — а также с новыми, негосударственными субъектами общественной жизни, такими как повстанцы, военизированные группировки, негосударственные вооруженные силы и даже группы, которые могут быть связаны с организованной преступностью. В этом смысле МККК стремится создать своего рода гуманитарную платформу, то есть механизм, который бы определял и позволял осуществлять актуальные для организации направления деятельности, а также выявлял бы проблемы и задачи, подлежащие разрешению с привлечением целенаправленных усилий международного сообщества.

Что касается отношений с другими участниками гуманитарной деятельности, первой задачей в плане стратегии должно стать сотрудничество с Движением, у истоков которого стоял МККК. Отношения с различными составными частями Движения необходимо активизировать, им надлежит придать особую значимость, чтобы Движение стало важной независимой силой, осуществляющей гуманитарную деятельность в мировом масштабе. Сближение с национальными обществами должно быть интенсифицировано путем проведения диалога на различных уровнях.

МККК намеревается развивать связи и с другими гуманитарными организациями. В частности, МККК будет сотрудничать с неправительственными и межправительственными организациями, которые разделяют его этические воззрения и гуманитарные принципы.

В целом деятельность МККК будет осуществляться на основе открытости и взаимодополняемости.

3.4. Повышение эффективности МККК

Сделать более эффективной деятельность в сложной и неопределенной обстановке, сохраняя при этом свое своеобразие, — задача для МККК, выполнение которой возможно за счет улучшения функционирования организации по таким различным направлениям деятельности, как обучение персонала и планомерное привлечение иностранных специалистов для работы в качестве сотрудников, развитие теории и практики деятельности, оценка и контроль, связь, финансирование, взаимодействие между штаб-квартирой и работниками на местах, схемы принятия решений.

МККК должен больше уделять внимание теоретической и аналитической деятельности, с тем чтобы обеспечить единство своих действий в международном масштабе, одновременно осуществляя дифференцированный подход к различным ситуациям. Теорию и практику деятельности необходимо лучше координировать, а все реальности ситуации конфликта принимать во внимание, в частности за счет использования междисциплинарного подхода, соответствующим образом учитывающего экономический аспект конфликтов. Развитие теории и практики должно и далее отражать стремление организации извлекать полезный опыт из своей деятельности. Что касается связей с внешним миром, то идеи и опыт ее деятельности являются факторами убеждения и доверия, которые заслуживают более широкого использования в рамках гуманитарной дипломатии и публичного обсуждения гуманитарных проблем.

Необходимо также активизировать способность организации определять стратегию путем разработки аналитической методологии, чтобы непрерывное планирование оказывалось эффективным, а проведение оценки и контроля деятельности стало бы составной частью реализации проектов.

Следует сбалансировать соответствующие функции штаб-квартиры и делегаций на местах, чтобы, во-первых, изменить слишком громоздкий и закрытый характер руководящего центра, сосредоточить его усилия на стратегическом направлении, чтобы он обеспечивал целенаправленность деятельности, осуществлял экспертную поддержку, проводил планирование и контроль деятельности, а также оказывал необходимую поддержку делегациям на местах, а во-вторых, придать больше самостоятельности делегациям, укрепляя их способность приспосабливать свои действия к конкретной обстановке. Такую децентрализацию следует проводить постепенно, руководствуясь практическими соображениями и используя организационные и административные меры, которые предстоит разработать. Во всех случаях важно помнить о конечной цели такой реорганизации, а именно об осуществлении гуманитарной деятельности в условиях приближенности к жертвам как средстве их защиты.

Что касается структуры МККК, то здесь требуется точнее определить права и обязанности его органов. Этот процесс надо начать сверху, чтобы провести более четкое различие между Ассамблеей и исполнительным уровнем. Он предполагает определенные важные изменения: возвращение Ассамблее ее первоначальной функции, упразднение Исполнительного комитета и создание органа управления. На исполнительском уровне определение прав и обязанностей должно привести к лучшей скоординированности работы всех органов, необходимой для более эффективного функционирования организации в целом.

При сохранении мононационального состава Ассамблеи, необходимого для обеспечения независимости организации, следует поощрять большую открытость к восприятию культурных различий и осуществлять тесное сотрудничество с Международной группой советников и руководителями национальных обществ.

Более эффективное функционирование организации в сложной и неопределенной обстановке в конечном итоге приведет к повышению безопасности сотрудников МККК, их маневренности и энтузиазма.
