

Сотрудничество между национальными обществами и Международным Комитетом Красного Креста: необходимое и взыскательное партнерство

Жан-Люк Блондель¹

Международный Комитет Красного Креста (МККК) всегда поддерживал связи, часто тесные, с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца. В соответствии со статьей 3 Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца «Национальные общества составляют основу Движения и являются одним из источников его жизненной силы». В этом смысле МККК рассматривает их как особого рода партнеров по гуманитарной деятельности. Он недавно еще раз подчеркнул это в своем стратегическом проекте «Будущее», текст которого был направлен всем национальным обществам (письмо от 16 декабря 1997 г.): «Являясь членом созданного им Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, МККК следит за соблюдением основополагающих принципов Движения и сотрудничает в первую очередь с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца и объединяющей их Федерацией» (*курсив автора*).

Значительная часть данного выпуска «Журнала» посвящена *сотрудничеству* национальных обществ с МККК. В данной статье мы попытаемся объяснить, чем мотивировано такое сотрудничество, и изложим предъявляемые к нему требования, лишь косвенно затронув такой вопрос, как вклад МККК в *развитие* национальных обществ, которому был посвящен «Международный журнал Красного Креста» за май—июнь 1988 г. Многие из высказанных тогда суждений не потеряли своей актуальности и сегодня. Ответственность за оказание внешней поддержки развитию национальных обществ в первую очередь является частью мандата Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (далее — Федерация). Она приняла ряд важных решений и опубликовала множество документов по этому вопросу. МККК, который

¹ Жан-Люк Блондель — начальник Отдела по вопросам политики и сотрудничества в рамках Движения (МККК).

Статья написана на французском языке.

в данном случае играет вспомогательную роль, не разработал какой-либо собственной политики в данной области, но стремится следовать тем направлениям, которые определила Федерация. С другой стороны, взгляд МККК на его рабочие отношения с национальными обществами в областях, подпадающих под его мандат, требует некоторого разъяснения, что и стало темой приводимых ниже рассуждений.

Сотрудничество — основа основ Движения

С самого начала становления Движения приоритетными направлениями деятельности для него были оказание неотложной гуманитарной помощи, немедленное и эффективное реагирование на нужды жертв вооруженных конфликтов, а затем и других событий, повлекших разрушения. С течением времени национальные общества и их Федерация разработали новые направления деятельности, позволяющие им противостоять новым страданиям и угрозам, которым подвергаются отдельные лица и группы населения даже вне рамок конфликтов и других чрезвычайных ситуаций. МККК же сохранил свою «специализацию» в следующих двух основных областях, каждая из которых также подразделяется на ряд важных направлений:

- подготовка и проведение беспристрастных и независимых международных операций в пользу жертв вооруженных конфликтов и вооруженного насилия;
- разработка и обеспечение выполнения международного гуманитарного права и распространение знаний о нем, а также конструктивное участие в создании правовых актов и механизмов, направленных на усиление защиты личности и человеческого достоинства.

В Уставе Движения и в ряде резолюций, принятых на Международных конференциях Красного Креста и Красного Полумесяца или даже тех органов, которые не входят в состав Движения, неоднократно подчеркивался двоякий характер той роли, которую призван играть МККК. В принятом 26 ноября 1997 г. Советом делегатов в Севилье (Испания) «Соглашении об организации международной деятельности составных частей Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца» эти направления вновь нашли подтверждение.

Конкретные обязанности МККК никоим образом не исключают возможности сотрудничества с национальными обществами, независимо от того, касается ли их какой-либо конкретный вооруженный конфликт, требующий вмешательства МККК, или же, что бывает чаще, они хотят внести свой вклад в дело обеспечения соблюдения международного гуманитарного права либо в деятельность, направленную в пользу жертв конфликта. Напротив, с самого начала своего существования МККК стремился содействовать тому, чтобы с образованием новых национальных обществ создавались условия для выполнения основополагающих принципов, особенно таких как гуманность, беспристрастность и независимость, а также для развития деятельности, направленной на оказание помощи жертвам вооруженных конфликтов. Стремление МККК

сотрудничать с национальными обществами восходит, таким образом, к самым истокам Красного Креста. Это подтверждается тем фактом, что на МККК лежит обязанность признания национальных обществ и неустанной работы по обеспечению соблюдения основополагающих принципов и уважения к эмблеме красного креста или красного полумесяца, являющихся отличительным знаком Движения в целом. Справедливо было бы отметить, что хотя это изначальное стремление не всегда проявлялось с одинаковой энергией и постоянством, тем не менее постепенно оно обрело силу и последовательность.

Меры, которые МККК принимает в целях защиты национальных обществ (например, от возможного стороннего политического вмешательства) и повышения уважения к основополагающим принципам, являются существенным компонентом его стратегии укрепления обществ. Они также способствуют превращению Движения в самостоятельную мощную организацию, способную играть важную роль в осуществлении гуманитарной деятельности в мировом масштабе. В своих усилиях по обеспечению соблюдения основополагающих принципов, которые МККК осуществляет внутри Движения и которые также свидетельствуют о его стремлении к сотрудничеству, МККК отдает предпочтение диалогу и убеждению, будь то консультации по разработке проектов уставов национальных обществ или их практического соблюдения или же замечания, высказываемые по поводу функционирования каких-либо органов конкретного общества. Вообще МККК и Федерация могут эффективнее помочь столкнувшемуся с трудностями национальному обществу не путем применения санкций (хотя и они не исключаются в известных случаях), а — в том, что касается долгосрочной перспективы — поддерживая его оперативные возможности и содействуя его развитию внутри Движения. Тем не менее верно и то, что непреложный долг каждого национального общества — знать и применять основополагающие принципы и распространять знания о них как внутри собственной организации, так и в рамках той деятельности, которую оно ведет.

Оперативное сотрудничество — поступательный процесс

Если говорить прежде всего о тех национальных обществах, с которыми МККК сотрудничает в оказании помощи жертвам конфликтов, то общую цель совместных усилий можно определить следующим образом: беспристрастно, эффективно и быстро оказывать жертвам помощь, в которой они нуждаются. Активность связей между МККК и работающим с ним национальным обществом зависит от следующих двух основных факторов:

- собственные возможности общества (до конфликта) и его желание направлять ресурсы на свое развитие;
- присущие любой ситуации конфликта ограничения политического характера и финансовые трудности, способные в той или иной степени ограничить масштаб деятельности национального общества.

Определенная Женевскими конвенциями и Уставом Движения роль МККК, выступающего в качестве нейтрального и независимого посредника, может

подчас заставить его действовать при определенных обстоятельствах в одиночку, да и мандат национального общества не ограничивает его деятельность, которая предполагает участие МККК. Национальное общество имеет свои особые задачи, и по крайней мере некоторые из них оно будет продолжать выполнять и в трудных ситуациях. Поэтому МККК и национальные общества будут искать возможности для установления и упрочения партнерства именно в тех областях, где они действуют сообща.

Сферы оперативного сотрудничества хорошо известны, здесь достаточно лишь напомнить о них:

- планирование и проведение работы по распространению знаний о международном гуманитарном праве и основополагающих принципах, по содействию имплементации международного гуманитарного права и по усилению защиты эмблемы;
- организация и обеспечение эффективного функционирования службы розыска (сбор информации о пропавших без вести, организация обмена посланиями между разлученными членами семей и воссоединение семей);
- подготовка к проведению операций по оказанию помощи в случае вооруженного конфликта, при необходимости — проведение совместной операции по оказанию помощи жертвам вооруженного конфликта или вооруженного насилия.

Во всех перечисленных ситуациях *обучение персонала* является одним из залогов успеха, и МККК стремится, сотрудничая в случае необходимости с Федерацией, преумножать усилия по оказанию поддержки добровольным помощникам и персоналу национальных обществ. МККК также должен с удвоенной энергией настраивать собственный персонал на работу «в духе сотрудничества» с другими составными частями Движения.

В июне 1997 г., во время проведения семинара МККК для персонала, работающего на местах (среди участников было также много сотрудников национальных обществ) и принимающего участие в программах, проводимых совместно МККК и национальными обществами, была сделана попытка взвесить все плюсы и минусы сотрудничества между составными частями Движения. К негативным сторонам сотрудничества относятся:

- чрезмерная зависимость некоторых национальных обществ от помощи со стороны или ориентация программ скорее на интересы донора (МККК или участвующего в операциях национального общества), нежели на долгосрочное развитие проводящего операцию общества;
- отсутствие преемственности в руководстве национальных обществ или слишком разная степень готовности новых руководителей следовать тем целям, которые были намечены совместно с их предшественниками (в определенной степени эта проблема возникает также в случае смены глав делегаций МККК или кого-либо из персонала национальных обществ);
- осуществление ограниченных программ действий без ориентации на будущее из-за отсутствия четкого плана развития или даже просто оценки потребностей и планирования деятельности;

- недостаточная подготовленность делегатов МККК или нежелание отдельных представителей руководства упрочить свои рабочие взаимоотношения с национальными обществами;
- недостаточная согласованность действий между различными составными частями Движения, включая и национальные общества, принимающие участие в операциях по оказанию гуманитарной помощи или содействию развитию.

Среди факторов, способствующих успешному сотрудничеству, хотелось бы особенно отметить следующие:

- оценка потребностей и размеров требуемой со стороны помощи, сделанная самим сообществом (помощь извне должна предоставляться скорее для поддержки уже ведущейся деятельности, а не для новых начинаний);
- укрепление в первую очередь отделений национального общества (а не только его центрального аппарата) и развитие возможностей добровольных помощников посредством их планомерного и непрерывного обучения;
- долгосрочное обязательство участвовать в программах независимо от того, проводится ли операция до или после возникновения конфликта, или же в каких-либо других обстоятельствах;
- взаимное уважение партнеров, поиск путей объединения усилий национального общества, непосредственно осуществляющего операцию, МККК и других принимающих участие в операции национальных обществ независимо от того, действуют ли они в рамках программы, проводимой Международной Федерацией, или вне связи с ней.

Перечисленные факторы не отражают всех положительных и отрицательных аспектов программ, проводимых МККК совместно с национальными обществами, но они могут оказаться полезными для будущих работ.

Что касается сотрудничества с национальными обществами, которые участвуют в операциях МККК практически, направляя свой персонал, предоставляя финансовую помощь и беря на себя ответственность за проведение отдельных программ, то с ними по-прежнему необходимо искать пути для объединения усилий, опираясь на недавний опыт осуществления «порученных проектов» и, в меньшей степени, «двусторонних проектов».

Признавая главенствующую роль Международной Федерации в развитии национальных обществ, МККК определяет для себя следующие обязанности:

- активно способствовать согласованности действий, выполняемых различными составными частями Движения, с тем чтобы укрепить оперативные возможности национальных обществ;
- обеспечивать последовательную и действенную поддержку развитию национальных обществ посредством эффективного сотрудничества с Международной Федерацией, в частности в том, что касается определения региональных приоритетов.

Положения «Соглашения об организации международной деятельности составных частей Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца», принятого 26 ноября 1997 г., и та атмосфера, в которой данное

Соглашение было принято и одобрено, предвещают, пожалуй, усиление согласованности действий и появление новых механизмов сотрудничества внутри Движения. МККК твердо намерен внести свой весомый вклад в этот процесс.

«Сотрудничать — значит уметь слушать партнера»

Этот лозунг, заимствованный у Швейцарской ассоциации сотрудничества в целях развития «Гельветас», занимает значительное место в практике Движения. Диалог действительно имеет чрезвычайно важное значение для поиска общей стратегии и для достижения баланса законных интересов всех заинтересованных сторон. Мы уже упоминали о концепции *партнерства*, которую сейчас рассмотрим подробнее.

Быть партнером, в строгом смысле этого слова, — значит выполнять свою роль и быть солидарным с другими участниками общего дела. Именно так должно пониматься партнерство в рамках Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, где каждая из составных частей Движения имеет собственный мандат, возможности и направления деятельности. Специфический характер обязанностей каждой из них отнюдь не является препятствием к сотрудничеству, он скорее залог его успешности, так как, хотя обязанности составных частей Движения и различны, выполняемые ими роли могут — и должны — дополнять друг друга. Многообразие — это преимущество. И если отдельные задачи столь масштабны, что они естественным образом требуют совместных действий, то другие, в зависимости от времени и места, следует выполнять какой-либо одной организации. Однако все они должны свидетельствовать о единстве Движения: они едины именно в силу своих различий, или, как выразилась Астрид Хейберг, президент Международной Федерации: «Они самостоятельны, но неотделимы друг от друга».

По нашему мнению, партнерство между национальными обществами и МККК можно обозначить следующим образом:

- достижение баланса интересов, стремление к *взаимодополняемости* и объединению ресурсов;
- готовность работать *на долгосрочной основе* для достижения согласованных целей;
- официальное оформление этого стремления путем создания четких механизмов согласованной работы, путем заключения *соглашений*, рабочих контрактов, являющихся практическим проявлением солидарной ответственности за выполнение гуманитарной задачи;
- выражение признательности партнеру и *подчеркивание важности партнерства* в отношениях с третьими сторонами (другими организациями, представителями органов власти) и с общественностью;
- *воспитание* персонала и руководства соответствующих организаций в духе сотрудничества и солидарности, отмеченном открытостью и разделением ответственности.

Сотрудничество — это нелегкий процесс, в ходе которого устанавливаются — иногда быстро, иногда с трудом — взаимопонимание и взаимное доверие. Планируя стратегию на будущее, МККК выражает стремление быть как можно ближе к жертвам, веря, что его присутствие рядом с ними является наилучшим средством обеспечить им защиту. С этой целью он намерен обращать еще больше внимания на обстановку, в которой работает. Он хотел бы более четко представлять и, таким образом, предвосхищать доводы тех, с кем ему предстоит контактировать при выполнении своей задачи. В связи с этим сотрудничество с национальными обществами становится одним из центральных направлений стратегии гуманитарной деятельности МККК и важнейшим фактором обеспечения эффективности и последовательности его действий, что может только способствовать упрочению Движения в целом. МККК также предполагает совместно с этими особыми партнерами работать над созданием механизмов согласования действий и обмена мнениями, что может облегчить выработку общих подходов и общих направлений деятельности, а также укрепить положение Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца на международной арене как основной силы, осуществляющей беспристрастную и независимую гуманитарную деятельность.
