

# Сотрудничество Международного Комитета Красного Креста и национальных обществ в Боснии и Герцеговине: расширение деятельности Красного Креста

Пьер Креенбюль<sup>1</sup>

Распад Югославии и война в Боснии и Герцеговине представляли собой первый крупный конфликт на территории Европы после окончания Второй мировой войны. Политикам, стратегам, журналистам и сотрудникам гуманитарных организаций предстояло решать сложнейшие задачи, а это часто было связано с трудным выбором. Во многих отношениях война поставила под вопрос способность международного сообщества реагировать на существующие проблемы и удовлетворять возникающие потребности. Эти сомнения касались и Движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

Работая там с самого начала вооруженных действий, МККК делал все возможное, чтобы облегчить последствия широкомасштабных перемещений населения, нападений на гражданских лиц и открытого пренебрежения основными нормами гуманности. Для делегатов, работавших на местах, борьба за получение доступа в места содержания под стражей и попытки достучаться до политических и военных властей, действуя в интересах этнических и религиозных меньшинств, чаще всего оказывались мучительно трудными.

Масштаб человеческих страданий обусловил необходимость проведения программ предоставления помощи наряду с деятельностью МККК по обеспечению защиты. Медицинские учреждения на всей территории Боснии и Герцеговины имели возможность работать благодаря запасам МККК. Распределение гуманитарной помощи совместно с местными организациями Красного Креста было направлено на то, чтобы помочь самым незащищенным и оказавшимся оторванными от привычного окружения семьям пережить наиболее трудные этапы войны. Выполнение программ по водоснабжению в чрезвычайных усло-

---

<sup>1</sup> Пьер Креенбюль, делегат МККК, имеет ученую степень по специальности политология и международные отношения, работал в Сальвадоре, Перу и Афганистане. В Боснии и Герцеговине выполнял целый ряд заданий в период между 1995 и 1997 г. и работал в Бане-Луке, Пале и Сараево.

Статья написана на английском языке.

виях и улучшению санитарной обстановки принесло пользу населению многочисленных деревень и городов, а также местным советам по водоснабжению.

После подписания Общего рамочного мирного соглашения по Боснии и Герцеговине (более известного как Дейтонское соглашение) в декабре 1995 г.<sup>1</sup> МККК сосредоточил свои усилия на оказании населению помощи по преодолению длительных последствий конфликта. Поиски лиц, пропавших без вести, рассматриваются как важнейший аспект процесса примирения сторон. Решение проблем, связанных с угрозой, которую представляют собой мины, — еще одна важная задача среди тех, что сразу же встают в постконфликтной обстановке. Кроме того, в настоящий переходный период МККК помогает функционировать некоторым компонентам системы здравоохранения и социального обеспечения.

Как во время войны, так и после нее национальные общества, сотрудничавшие с МККК, вносили весьма значительный вклад в его деятельность. В настоящей статье на конкретных примерах работы в Боснии и Герцеговине иллюстрируются получившие развитие виды партнерства. Мы рассмотрим рамки, установленные для различных форм сотрудничества, и философию, лежащую в основе процесса. Будет дана оценка некоторых успехов и недостатков и изложены возможные варианты сотрудничества в будущем. И наконец в статье будет отстаиваться целостное определение сотрудничества между национальными обществами, принимающими участие в работе, и МККК и доказываться, что эта форма сотрудничества даст возможность Красному Кресту расширить свою деятельность и явится важным вкладом в дело Движения.

## Оперативное партнерство

В 90-е гг. нашего столетия национальные общества стали стремиться повысить уровень своей работы в чрезвычайных ситуациях, а МККК одновременно начал искать пути более систематизированного и продуктивного привлечения национальных обществ к своим операциям. Этого удалось достичь прежде всего в целом ряде случаев в Африке и в бывшей Югославии.

В Боснии между 1993 и 1997 г. беспрецедентным образом возросло число проектов и различных форм сотрудничества, значительно повысилась и степень их сложности. Например, за этот период было осуществлено около 35 порученных и двусторонних проектов, на каждый из них потребовался в среднем 1 миллион немецких марок. К середине 1997 г. более половины подобных программ, которые МККК выполнял по всему миру, приходились на Боснию и Герцеговину. Причины этого были различными. Во-первых, конфликт в Боснии и Герцеговине, разразившийся в самом сердце Европы, вызвал широкую заинтересованность и настойчивое желание, особенно со стороны национальных обществ западных стран, участвовать в гуманитарных операциях на местах. Во-вторых, постепенно пришло понимание того, что масштаб потребностей,

---

<sup>1</sup> См. положения, относящиеся к деятельности МККК в бывшей Югославии: МЖКК, № 9, март—апрель 1996, с. 83–85.

с которыми пришлось столкнуться, диктует необходимость новых творческих подходов.

Первый такой проект, за реализацию которого взялось общество Красного Креста Нидерландов в 1993 г., касался частичного восстановления сети газоснабжения в Сараево. После этого и до самого окончания войны в ходе выполнения порученных и двусторонних проектов удовлетворялись потребности в медицинском обслуживании, чистой воде, ассенизации и гуманитарной помощи. Диапазон этих программ был широк — от крупных поставок больничного оборудования до ремонта систем водоснабжения и организации бесплатных столовых. Другие формы взаимодействия включали организацию доставки грузов гуманитарной помощи, часто осуществляемую местными или региональными отделениями какого-либо конкретного национального общества, и направление сотрудников на работу в МККК. В некоторых случаях национальные общества, участвующие в операциях, создавали в помещениях МККК настоящие координационные центры для различных проводимых ими в жизнь проектов.

Сразу после подписания Дейтонского мирного соглашения начался дальнейший рост числа проектов и были заново определены приоритеты. МККК постоянно искал партнеров для выполнения программ, которые бы стали частью «сетки безопасности» для систем здравоохранения и социального обеспечения. Эти программы включали в себя и восстановление учреждений системы здравоохранения и социального обеспечения. Ниже рассматриваются несколько примеров таких программ<sup>1</sup>.

## **Долгосрочные потребности и позиция Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца**

### *Бесплатные столовые*

В 1994 г. Международным Комитетом Красного Креста и Красным Крестом Германии было принято решение приступить к осуществлению программы по организации бесплатных столовых в Сараево, и вскоре такие столовые, курируемые местным Обществом Красного Креста, работали по всему городу, предоставляя ежедневно горячую пищу в первую очередь престарелым, вдовам и сиротам. Число людей, пользующихся этими столовыми, достигало в то время 10 тысяч. Как раз тогда, когда велись переговоры по заключению Дейтонского соглашения в ноябре 1995 г., началось выполнение еще одного подобного

---

<sup>1</sup> Особое внимание уделяется нашей деятельности в период между июлем 1995 г. и декабрем 1997 г., то есть последним месяцам войны и первым двум годам после подписания мирного соглашения. Изменения в программах и концепции, лежащей в их основе, должны поэтому рассматриваться в контексте перехода от одной из наиболее острых фаз конфликта к ситуации, сложившейся сразу же после конфликта.

Стоит упомянуть, что эти события происходили до принятия Соглашения об организации международной деятельности составных частей Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (Севиля, 26 ноября 1997 г. — см. МЖКК, № 20, март 1998, с. 149). К началу 1997 г. делегации МККК и Федерации действовали на основе прочного партнерства в области оказания помощи и институционального развития. Обе составные части Движения работали с национальными обществами в рамках двусторонних и порученных проектов.

проекта, ставшего результатом переговоров между МККК и Красным Крестом Австрии и давшего возможность накормить ежедневно 23 тысяч человек в Бане-Луке и ее ближайших окрестностях. И наконец, с января 1996 г. был расширен проект Красного Креста Германии, который охватил еще 10 тысяч человек в районах между Пале и Требине на востоке Боснии и Герцеговины. Во всех этих случаях соответствующие организации Красного Креста играли значительную роль в планировании и реализации проектов.

Развертывание сети бесплатных столовых в чрезвычайной ситуации само по себе не являлось чем-то новым, хотя в случае Боснии и Герцеговины при этом возникли некоторые интересные вопросы. Прежде всего проблемы были связаны с тем, что потребности оставались и в период, когда закончилась острая фаза чрезвычайной ситуации, а процесс восстановления еще не начался. Страна медленно оправлялась от войны, остановленной лишь благодаря беспрецедентному по своему масштабу размещению международных вооруженных сил (60 тысяч военнослужащих под командованием НАТО), и, преодолевая трудности, пыталась определить собственное будущее и будущее своих составных частей. Велась сложная работа по созданию общих политических, экономических и финансовых институтов, а местные власти и международные донорские организации разрабатывали стратегию восстановления. Однако огромные финансовые вливания никак не сказались на жизни отдельных людей в ближайшем будущем. Между тем становилось очевидным, что результаты осуществления структурных программ далеко не удовлетворяли конкретные потребности целых групп общества, особенно наиболее уязвимых групп населения. Зрело убеждение, что «гуманитарную сетку безопасности» придется сохранить, но она будет обеспечиваться соответствующими местными учреждениями, а не МККК или национальными обществами, участвующими в операциях.

В результате диалога между МККК, участвующими в работе национальными обществами и партнерами из местного Красного Креста был сделан вывод, что продолжение реализации программы бесплатных столовых будет серьезным вкладом в это дело. Местные организации Красного Креста оказались буквально на «линии гуманитарного фронта» и опасались, что закрытие столовых лишит их одной из возможностей удовлетворять потребности населения. Сохранение столовых рассматривалось некоторыми как проверка действия принципа независимости. Поскольку ряд доноров ставили под вопрос актуальность общественных столовых в период после чрезвычайной обстановки, они выступали за перенос усилий на восстановительные работы и на программы, нацеленные на обеспечение устойчивости развития и расширения местных возможностей. К концу 1996 г. участвующие в работе национальные общества столкнулись со все возрастающими трудностями в получении средств для этих двусторонних проектов и в один прекрасный день услышали от доноров, что упомянутое выше число тех, кто пользуется бесплатными столовыми, придется сократить в 3 раза.

Признавая правомерность и необходимость программ по восстановлению основ экономики, МККК и его партнеры из числа национальных обществ счи-

тали важными и предпринимаемые параллельно с этим инициативы по оказанию гуманитарной помощи. Кроме того, они сделали следующие наблюдения. Во-первых, в Боснии и Герцеговине происходили одновременно два переходных процесса — не только от войны к послевоенной жизни, но от плановой экономики к рыночной. Во-вторых, практически не существовало традиции гражданского общества и местных неправительственных организаций. Поэтому весьма значительной была настоящая и будущая роль Национального общества Красного Креста. Несмотря на то что его местные организации оказались крайне ослабленными после конфликта, они оставались ориентирами для населения соответствующих районов и населенных пунктов. Во время переговоров с донорами подчеркивалось, что проекты, которые должны были выполняться местными организациями Красного Креста или в тесном сотрудничестве с ними, являются существенным средством для расширения возможностей, имеющих-ся на местах. Деятельность МККК, проекты Национального общества и работа Международной Федерации по институциональному развитию — все это вместе будет способствовать устойчивому развитию.

Во второй половине 1997 г. число лиц, пользующихся бесплатными столовыми, немного сократилось. С другой стороны, стало очевидным, что несколько тысяч человек будут и в дальнейшем в течение многих месяцев или даже лет полагаться на помощь, которая предоставляется в рамках программ бесплатных столовых, так же, как это делают многие бездомные и другие деклассированные элементы в городах всей Европы. Однако в Боснии и Герцеговине у этих людей все отняла война, и местные организации Красного Креста считали, что они должны оказывать им поддержку в трудный период. Проекты, осуществляемые МККК совместно с каким-либо национальным обществом, помогали им делать это.

### *Восстановление учреждений системы здравоохранения и социального обеспечения*

На протяжении всей войны оказание помощи медицинским учреждениям всех сторон было одной из важнейших задач МККК, которая выполнялась в значительной степени благодаря поддержке национальных обществ. Для спасения жизни раненых требовался как опытный штат сотрудников в больницах, так и регулярные поставки медицинских материалов. На разовой основе оказывалась поддержка и более многочисленным учреждениям системы социального обеспечения (детским домам, домам престарелых и т. д.), которые в этих ужасных условиях старались заботиться о своих подопечных. После конфликта система здравоохранения подверглась широкой реформе. Совместно со Всемирной организацией здравоохранения соответствующие министерства подготовили план здравоохранения на 2000 год. Однако на местах зарплата выплачивалась с опозданием, если платилась вообще, и ни внутри страны, ни за ее пределами не предлагалось никакого решения, которое позволило бы МККК в ближайшем будущем постепенно сократить поставки хирургических и других материалов. Условия, выдвинутые международным сообществом на предоставление эко-

номической помощи, и возникший в результате этого дисбаланс помощи, оказываемой различным составным частям страны, только усугубили описанное выше несоответствие.

Делегаты, работающие на местах, начали привлекать внимание к нуждам учреждений системы здравоохранения и социального обеспечения в различных регионах. Как уже указывалось выше, МККК во время войны находился в контакте со многими из таких учреждений и оказывал им помощь. Руководители нескольких из них сумели, несмотря ни на что, защитить своих пациентов, принадлежащих к этническим группам, подвергаемым гонениям, от преследований и высылки. Эти учреждения, однако, оказались далеко не первыми в списке объектов, подлежащих восстановлению, хотя они и составляют неотъемлемую часть системы гуманитарных гарантий, так необходимой в переходный период. В МККК считали, что подобные планы восстановительных работ не должны входить в его задачи как таковые, особенно в ситуации после конфликта, тем не менее было решено, что заинтересованным национальным обществам может быть предложено осуществление двусторонних проектов. МККК подготовил основу для такого подхода, базировавшегося на предварительной оценке, произведенной его медицинским персоналом. Для этого нужно было посетить детские дома, дома для престарелых, инвалидов и лиц с психическими расстройствами (включая тех, кто получил ранение или психическую травму во время войны) и установить приоритеты. Кроме того, проводились обсуждения в министерствах здравоохранения и социального обеспечения, чтобы выяснить, какие учреждения останутся в системе здравоохранения в будущем, а от каких придется отказаться. Местные организации Красного Креста, не занимаясь выполнением самих планов восстановления, активно участвовали в процессе определения приоритетных учреждений.

Это позволило МККК предложить целый ряд проектов национальным обществам. Проекты включали ремонт или расширение помещений, ремонт оборудования, мероприятия по оздоровлению окружающей среды, подготовку персонала и оказание ему поддержки, помощь в установлении связей с аналогичными учреждениями за границей. Заинтересованным национальным обществам предстояло провести дополнительную оценку, чтобы определить масштабы, финансовую смету и технические особенности каждого проекта. Например, в случае с Республикой Сербской<sup>1</sup> для принятия приоритетных мер было представлено четыре учреждения.

Ко времени написания данной статьи первый этап восстановительных работ был завершен во всех четырех учреждениях норвежским, итальянским, японским и испанским национальными обществами. Затем были продуманы дополнительные восстановительные мероприятия, а также подготовка персо-

---

<sup>1</sup> В соответствии с Дейтонским мирным соглашением Босния и Герцеговина состоит из Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской. В результате оперативных решений, принятых во время конфликта, до 15 января 1997 г. у МККК были там две отдельные делегации. После этой даты осталась только одна делегация, расположенная в Сараево.

нала для этих учреждений. Такие многообещающие результаты привели к увеличению числа предлагаемых проектов<sup>1</sup>.

С мобилизацией персонала, знаний, опыта и ресурсов национальных обществ стало возможным распространить деятельность Красного Креста на область, которая, как считалось ранее, находилась за пределами традиционной сферы компетенции МККК. Как власти, так и национальные общества приветствовали настойчиво предпринимаемые с самого начала усилия по установлению приоритетов и привлечению национальных обществ к участию в работе. И если будут поддержаны дальнейшие мероприятия по восстановительным работам и подготовке персонала, это станет хорошей проверкой правильности избранного подхода. Учитывая большое число организаций, принимающих участие в восстановительных работах более широкого плана, доноры иногда не были уверены в том, что следует удовлетворить запросы о финансировании, направляемые каким-либо национальным обществом. Тот факт, что участвующие в работе национальные общества смогли развернуть свои реабилитационные проекты в рамках установленных приоритетов, удовлетворяя потребности в конкретных областях, оценивался как позитивный.

### *Привлечение внимания к проблеме мин*

Бои в Боснии и Герцеговине закончились 15 декабря 1995 г., но с тех пор практически каждый день кто-нибудь получает ранения или погибает в результате взрыва мины или неразорвавшегося снаряда, установленных или брошенных воюющими. Безопасность проживающего там населения, а также перемещенных лиц и, более того, возвращающихся беженцев в значительной степени зависела и продолжает зависеть от наличия мин. Мины являются серьезным препятствием к более быстрому экономическому возрождению и одной из основных причин всех ранений, полученных военнослужащими иностранных контингентов, размещенных под флагом сил по выполнению мирного соглашения и стабилизации.

За многие годы работы во всех уголках мира МККК накопил огромный опыт и знания в области лечения минных травм и изготовления протезов конечностей. Ко второй половине 1995 г. многие делегаты, работавшие в Боснии и Герцеговине, стали подчеркивать, что этого недостаточно, что нужна всеобъемлющая программа по привлечению внимания к проблеме противопехотных мин и основной упор должен делаться в первую очередь на предотвращение несчастных случаев. Сначала эта точка зрения не находила единодушной поддержки даже в самом МККК. Подобная программа считалась слишком специальной, если вообще не опасной, и предполагалось, что она потребует знаний и опыта, которыми не располагал МККК.

Если МККК не имеет соответствующих знаний и опыта, говорили сторонники проекта, то не настало ли время поискать их за пределами организации — потребность в этом очевидна, и у Красного Креста есть реальные шансы сделать что-то существенное в области, которая тесно связана как с протезированием,

<sup>1</sup> После окончания войны по всей Боснии и Герцеговине было завершено 10 таких проектов.

так и с международной кампанией за запрещение использования противопехотных мин. Здесь были в полной мере продемонстрированы разнообразные возможности сети национальных обществ. С самого начала осуществления программы Британский Красный Крест содействовал определению полномочий и финансировал учрежденный в Сараево пост координатора проекта по привлечению внимания общественности к проблеме мин.

В настоящее время этот проект состоит из четырех основных компонентов: кампания, проводимая в средствах массовой информации, по привлечению внимания к угрозе, которую представляют мины; составление, в тесном сотрудничестве с министерствами образования обеих частей страны, школьных программ, способных помочь детям избегать минной опасности; создание механизма для сбора данных о происходящих на территории всей страны инцидентах, связанных с минами; подготовка инструкторов для проекта из числа сотрудников местных организаций Красного Креста (к настоящему времени было подготовлено 120 человек), которые станут в своих населенных пунктах теми людьми, к кому можно будет обратиться за консультацией по различным вопросам, касающимся мин.

Эта программа является в настоящее время одним из главных проектов службы МККК, занимающейся распространением знаний и информации. Это не порученный и не двусторонний проект, но тем не менее он служит примером того, как эффективное взаимодействие между национальным обществом и МККК может положительно повлиять на деятельность Красного Креста в целом. Власти в обеих частях страны утвердили необходимые школьные программы, а банк данных об инцидентах, связанных с минами, стал в Боснии и Герцеговине важным источником справочной информации и руководством как для местных, так и для международных организаций. Программа по привлечению внимания к проблеме мин стала платформой для взаимодействия с соответствующими министерствами и ведомствами.

Как и в ситуации с оказанием помощи учреждениям здравоохранения и социального обеспечения, широкое сотрудничество между МККК, местным Красным Крестом и национальным обществом, участвующим в проводимых операциях, а также привлечение знаний и опыта извне позволили и в этом случае расширить сферу деятельности Красного Креста и определить позицию и МККК, и Движения в целом по этому важному вопросу.

### *Признание Национального общества*

В работе по оказанию помощи и розыску местные организации Красного Креста и активисты были основными партнерами МККК во время войны. Сразу же после конфликта они продолжали играть ключевую роль в поисках лиц, пропавших без вести, и в предоставлении помощи многим людям, оказавшимся выброшенными из общества в результате безработицы и других проблем, связанных с медленным восстановлением экономики. И если Федерация сосредоточила внимание на выработке общей политики развития национальных организаций Красного Креста, МККК стремился и далее всячески способствовать

расширению их возможностей удовлетворять потребности населения. Кроме этих оперативных мероприятий, МККК и Федерация разработали систему мер, которые должны были привести к признанию Национального общества Красного Креста в Боснии и Герцеговине.

В сентябре 1997 г. этот процесс начал набирать силу, частично благодаря той роли, которую сыграли национальные общества, принимающие участие в работе. И хотя формально Национальное общество признается МККК, а Федерация принимает его в свои члены, пример Боснии и Герцеговины продемонстрировал, какое влияние на этот процесс может оказать присутствие и участие в оперативной деятельности других национальных обществ. Действительно, поездки руководителей секторов и международных отделов национальных обществ, их генеральных секретарей и президентов были довольно частым явлением. Посещая своих сотрудников, работающих на местах, они регулярно выполняли просьбы МККК и Федерации и встречались с руководством организаций Красного Креста в обеих частях Боснии и Герцеговины. Цель этих встреч (для национальных обществ, участвующих в проведении операций) заключалась не в проведении переговоров о признании, а скорее в использовании своего опыта и влияния в рамках Движения для содействия этому процессу. Их присутствие оказалось полезным и в другом плане — более понятными стали достаточно сложные идеи структуры будущего национального общества, условий признания, уважения основополагающих принципов и т. д.

Это воздействие на процесс признания Общества было бы невозможно без широкой вовлеченности национальных обществ в операции МККК как во время войны, так и сразу после нее, и без того понимания солидарности, которое сложилось благодаря этому в местных организациях Красного Креста.

## **Настроенность на сотрудничество**

В связи с приведенными выше примерами следует подробнее осветить некоторые моменты.

Во-первых, МККК часто представляет сотрудничество с участвующими в операциях национальными обществами только в виде двусторонних или порученных проектов. Партнерство в таком случае осуществляется в первую очередь и в основном на техническом уровне. Но МККК уже давно пора рассматривать вопросы сотрудничества с более широкой точки зрения. Должна существовать *настроенность на сотрудничество*, и оно должно стать таким же естественным направлением деятельности, как и предоставление защиты или военно-полевая хирургия. Несмотря на намечающийся здесь прогресс, единства по данному вопросу внутри организации не существует. Требуются решительные действия для преодоления этого недостатка в рамках организации.

Во-вторых, в Боснии и Герцеговине делались попытки решить этот непростою вопрос. Один из наиболее важных принципов избранного подхода заключался в том, что, заявляя о намерении принять на себя руководство Движением в определенных аспектах, определенных областях и в конкретные периоды вре-

мени, МККК считает свою роль *обязанностью*, а не привилегией. Чтобы обеспечить согласованность и последовательность работы, требуются готовность уделить этому достаточно много времени, точное знание приоритетных задач на местах, проведение исследований по просьбе своих коллег из национальных обществ, а также способность предложить им политику действий, которой они должны придерживаться. Опыт, полученный в Боснии и Герцеговине, свидетельствует, что национальные общества с готовностью принимают международные операции, проводимые МККК, если они видят стройную концепцию, лежащую в основе таких операций, и если понимают, что делаются попытки их эффективного привлечения к этой деятельности. В этом плане МККК в отношениях с национальными обществами, принимающими участие в деятельности, стремился проявлять инициативу и занимать активную позицию.

В-третьих, хорошо построенное и всеобъемлющее партнерство с национальными обществами полезно во многих отношениях. Как уже указывалось, оно помогает МККК расширить деятельность по удовлетворению конкретных и изменяющихся потребностей, приобрести опыт и знания, которыми он не обладает, и развить чувство солидарности с местными организациями Красного Креста, продемонстрировавшими в случае с Боснией и Герцеговиной готовность принять участие в истинно международном предприятии. Для национальных обществ, участвующих в работе, такой подход ценен в силу трех основных причин: они могут многое почерпнуть из опыта работы МККК в подобных ситуациях; у них появляется шанс получить поддержку МККК на политическом уровне, когда это требуется; и, наконец, включенность в более широкие операции, проводимые МККК, позволяет некоторым национальным обществам обрести большую независимость и пространство для маневрирования. Это дает им возможность привлечь внимание доноров к выявленным на местах потребностям.

В-четвертых, проекты, осуществленные в Боснии и Герцеговине, продемонстрировали обязанность и способность МККК вносить существенный вклад в деятельность Движения. Узкое толкование понятия партнерства часто ограничивало такое сотрудничество, вовлекая в него только сильные национальные общества, то есть те, которые всегда располагали средствами для участия в операциях на местах. В боснийском контексте была предпринята попытка привлечь к сотрудничеству больше разных национальных обществ. Таким образом, некоторые общества (например, испанское и японское) впервые приняли участие в двустороннем или порученном проекте МККК. Этот опыт, в свою очередь, способствовал укреплению международных отделов участвующих в операциях национальных обществ.

Необходимо подчеркнуть, однако, что этот аспект политики сотрудничества был недостаточно разработан, особенно если учесть, что Босния и Герцеговина стали местом, где встречаются Восток и Запад. Посольства, неправительственные организации и журналисты, присутствующие сегодня в стране, представляют множество цивилизаций, культур и религий. Это должно было бы гораздо раньше подтолкнуть МККК, действующий в рамках опирающейся

на широкую основу политики сотрудничества, к организации систематических контактов с представителями, например обществ Красного Полумесяца, которые осуществляли и продолжают осуществлять там свою деятельность. Серьезная концептуальная и политическая ошибка состоит в том, что не были поняты значение и важность привлечения к операциям таких организаций, как общества Красного Полумесяца Турции, Египта и Ирана и другие национальные общества. Начиная с 1995 г. делегация МККК в Сараево пыталась наладить диалог с их представителями. Все стороны проявили интерес к этому диалогу, а некоторые — к оперативному партнерству. Настоящее сотрудничество, однако, остается в зачаточной стадии. Пока еще только предстоит заложить его основы, и это должно стать одной из задач МККК.

И наконец, есть уверенность в том, что плодотворное партнерство на местах с различными национальными обществами составляет основу для меньшей настороженности в отношениях между делегациями МККК и Федерации. Чем более конструктивным и эффективным будет участие национальных обществ в операциях МККК, тем увереннее они поддержат открытый диалог между этими организациями.

### **Необходимость усилий для обеспечения согласованности действий**

В области, в которой еще только предстоит укрепить четкую организационную структуру и процедуры оперативной деятельности, со стороны МККК намечается тенденция подчеркивать замеченные недостатки таких партнерских отношений, возможно, для того, чтобы дискредитировать эту форму взаимодействия. Это неправильно, поскольку не признается тот очевидный факт, что сам процесс сотрудничества уже развивается. Поэтому лучше бы направить усилия на достижение как можно большей согласованности в действиях. И в этом смысле случай с Боснией и Герцеговиной выявляет некоторые проблемы, вызывающие озабоченность.

Во-первых, как уже упоминалось выше, подходы, выбранные для работы на местах, не укладывались в рамки общей политики, где отсутствовала настроенность на партнерство с национальными обществами. В этих условиях слишком большая свобода действий предоставлялась главам делегаций и слишком многое зависело от того, как они понимали задачи такого взаимодействия. Это поставило национальные общества, участвующие в операциях, перед лицом противоречивых установок МККК или, если взглянуть на это под другим углом зрения, позволило им отстаивать разные подходы в различных областях. Данная тенденция может показаться привлекательной на какой-то короткий период времени, но в конечном итоге она будет иметь отрицательные последствия и для МККК, и для национальных обществ: она окажется пагубной как для эффективности и непредсказуемости оперативной деятельности, так и для диалога с местными партнерами и донорами.

Во-вторых, придется предпринять дальнейшие усилия, чтобы помочь участвующим в операциях национальным обществам противостоять давлению со

стороны правительства и искушению любой ценой обратить внимание на свою деятельность. Например, во время войны национальные общества были в основном заинтересованы в работе в Федерации Боснии и Герцеговины, которая считалась более привлекательной для доноров, чем предложения по проектам в Республике Сербской. Случалось, что после подписания Дейтонского мирного соглашения правительства ряда западных стран очень хотели видеть свои национальные общества участвующими в проектах, отвечающих политическим целям, которые они считали важнейшими. Однако с гуманитарной точки зрения такие цели не обязательно соответствовали приоритетным задачам, определенным на местах.

В МККК это послужило поводом, чтобы говорить об отсутствии независимости у некоторых национальных обществ в вопросе финансирования и разработки проектов. Однако, если взглянуть на дело шире, это не причина избегать сотрудничества. Напротив, это налагает на МККК обязанность произвести более точную оценку и выработать более эффективные структуру и методы, которые дадут возможность национальным обществам, участвующим в операциях, отстаивать специфику деятельности Красного Креста перед своими правительствами.

В-третьих, существует озабоченность в связи с недостаточным числом проектов, реализованных как во время войны, так и сразу после нее, в которых основное внимание уделялось бы местному Красному Кресту. Большинство программ партнерства были связаны с медицинской помощью, водоснабжением и ассенизацией и оказанием гуманитарной помощи. Очень немногие из них были направлены непосредственно на сами организации Красного Креста. Национальные общества, участвующие в проведении операций, должны быть в состоянии лучше защищать интересы национальных обществ, которые осуществляют эти операции. К настоящему времени, например, несмотря на встречи, посвященные этим проблемам, между соответствующими национальными обществами, Федерацией и МККК не выработано никакой общей политики по таким вопросам, как поощрительные выплаты добровольцам и сотрудникам местного Красного Креста. В данный момент выполнение каждой программы в стране протекает собственным курсом. Все стороны, участвующие в проведении операций, несут ответственность за эту несогласованность.

## Взгляд в будущее

События в Боснии и Герцеговине никого не оставили равнодушным. Некоторые возмущены тем, что они были в центре такого повышенного внимания и интереса. Они отмечают, что число программ, осуществляемых национальными обществами, в меньшей степени обусловило изменившиеся умонастроения, чем тот факт, что конфликт происходил в *Европе*. По крайней мере, частично так оно и было. Однако справедливо и то, что люди, высказывающие подобную точку зрения, нередко как раз и являются теми, кто вообще не хотел бы участвовать в сотрудничестве. Те же, кто выступал за широкий подход к партнерству между

МККК и национальными обществами, убеждены, что оно не должно ограничиваться Боснией и Герцеговиной. Эту ситуацию скорее надо рассматривать как возможность извлечь уроки, а уроки можно применить и к другим ситуациям.

Среди этих уроков и тот, что партнерство может выйти за рамки существующих в настоящее время двусторонних и порученных проектов, как это было описано выше. Кроме того, все признают, что столь необходимую *настроенность* на сотрудничество лишь предстоит закрепить. В МККК в целом и в действиях делегатов, работающих на местах, в частности, все еще прослеживается тенденция к настороженности в отношениях к участвующим в операциях национальным обществам и другим составным частям Движения или только отвечать на предпринимаемые ими шаги. Как заметил один отвечающий за сотрудничество делегат МККК, недоверие к нашим партнерам по Красному Кресту слишком часто приводит к тому, что наши действия, продиктованные благими намерениями, выглядят как простое маневрирование. В результате МККК неоднократно упускал преимущества, которыми мог бы воспользоваться.

К тому же все большее число конфликтов, в контексте которых МККК разворачивает сейчас свою деятельность, переходят из острой фазы в фазу низкой интенсивности и обратно. Хронический характер целого ряда таких конфликтов повлиял и на процесс принятия оперативных решений. Как в ситуациях длительной гражданской войны, так и во время тлеющих конфликтов или непосредственно в послевоенной обстановке Красный Крест часто бывает одной из многих организаций, постоянно присутствующих на местах событий в течение долгого времени. Если к этому прибавить все более высокие цели, которые ставят перед собой участвующие в операциях национальные общества, и их все возрастающий опыт, то вполне вероятно, что мы все чаще будем становиться свидетелями «сосуществования» на местах различных составных частей Движения. И подобное развитие событий должно рассматриваться в качестве открывающейся возможности, а не угрозы — вот главная мысль этой статьи. Пример с Боснией и Герцеговиной показал, что в этом заключается часть проблем, которые встают перед МККК в связи с постоянно меняющейся картиной чрезвычайных ситуаций. Это могло бы стать и их решением.

Опирающаяся на широкую основу политика всестороннего сотрудничества позволит МККК успешно работать в области гуманитарной деятельности, где в настоящее время существует конкуренция. Принято говорить, что специфика МККК проистекает из мандата, врученного ему сообществом государств. И было бы неудивительно, если бы в сегодняшнем изменяющемся мире сеть организаций Красного Креста и Красного Полумесяца стала бы самым ценным достоянием МККК. В этом смысле сотрудничество между МККК и национальными обществами в Боснии и Герцеговине следует рассматривать как шаг в будущее.