

Кризисная ситуация: взятие заложников в Лиме

Некоторые замечания о роли МККК как «нейтрального посредника»

Мишель Минниг¹

Делегат Международного Комитета Красного Креста был одним из 600 гостей, приглашенных на прием, проходивший в тот день, 17 декабря 1996 г., в посольстве Японии в Лиме. Когда боевики Революционного движения Тупак Амару (*Movimiento revolucionario Túpac Amaru*) осуществили сенсационный захват заложников, этот делегат обратился к ним, не думая о том, выступает ли он в качестве нейтрального посредника: он просто решил действовать так, как этого требовала ситуация, и потому, что жизни сотен людей угрожала опасность. Этим делегатом был я. Приняв подобное решение, я всего лишь поступил так же, как поступают сотни делегатов МККК во всем мире, как поступил Анри Дюнан во время битвы при Сольферино, как поступают многие другие люди в разных местах — то есть приходят на помощь жертвам насилия. Именно в этом и заключается роль нейтрального посредника — добровольно оказаться в центре конфликта и протянуть руку помощи. В данном смысле термин «посредник» совершенно точно определяет сущность деятельности МККК как таковой и ее гуманитарные основы. В самом МККК под этим термином понимается нечто более конкретное, отличающееся от деятельности по оказанию защиты и помощи, — им обозначается функция, заключающаяся в том, чтобы служить связующим звеном между сторонами, руководствуясь гуманитарными соображениями, и в тех ситуациях, когда нет другого посредника. Вот тогда и возникает ряд неясностей и трудностей: одни из них присущи роли посредника как таковой, а другие — самой ситуации.

¹ Мишель Минниг является делегатом МККК. Он занимал пост главы делегации МККК в Лиме, когда в декабре 1996 г. в японском посольстве в Перу произошел захват заложников.

Статья написана на французском языке.

Именно на примере кризиса с заложниками в Лиме (17 декабря 1996 г. — 22 апреля 1997 г.), во время которого МККК на протяжении 126 дней одновременно проводил деятельность по предоставлению помощи и защиты и выступал в роли нейтрального посредника, мы рассмотрим различные аспекты такой роли и проблемы, которые в связи с этим встают перед организацией.

Нейтральный посредник: смешение понятий и мандат

Различные термины, которыми обозначается роль нейтрального посредника — примиритель, гарант, организатор переговоров — уже показывают, как трудно определить конкретное содержание самого этого понятия в критической ситуации.

«*Mediador oficioso*»

Было бы парадоксально со стороны МККК — который в ту первую ночь, когда произошел захват заложников, немедленно начал действовать и способствовал, в частности, освобождению 250 человек — отказаться на следующий день от той роли, которую ему поручило выполнять правительство. Эту роль правительство в одностороннем порядке определило как роль «официального примирителя» (*mediador oficioso*). Поэтому МККК должен был, не теряя времени, во-первых, начать операцию по оказанию помощи и предоставлению защиты лицам, оставшимся внутри резиденции в руках боевиков, а во-вторых, способствовать освобождению других заложников и приложить усилия к тому, чтобы кризис не вылился через короткое время в вооруженное столкновение. Правительство, выбрав МККК, подтвердило ту роль, которую организация добровольно взяла на себя 17 декабря и успешно с ней справилась, и заручилось поддержкой со стороны неполитической структуры, которая не стала бы соперничать с ним в этом чрезвычайно деликатном вопросе. Если титул «*mediador oficioso*», присвоенный главе делегации, и выходил за рамки той компетенции, которой МККК стремился обладать в сложившейся ситуации кризиса, то в действительности между правительством и МККК не возникало никаких разногласий по поводу роли, которую последний собирался выполнять, и по поводу ограничений, которые он с самого начала наложил на себя как на посредника (то есть он собирался стать связующим звеном между сторонами, фактически не касаясь вопроса о разрешении кризиса).

Гарант

Термин «гарант» был впервые использован в данной ситуации в середине января 1997 г., когда правительство стало рассматривать возможность проведения официальных переговоров с Революционным движением. По мнению перуанских властей, гарант должен был являться не примирителем в собственном смысле слова, но скорее наблюдателем, принимающим участие в переговорах между сторонами и, в случае достижения ими соглашения, следить за над-

лежащим исполнением принятых решений. МККК, в силу занимаемого им с начала кризиса положения, естественным образом поменял статус *mediador*'а на статус гаранта. Эту роль он должен был разделить с епископом Аякучо, участие которого в кризисе постепенно возрастало с того момента, когда он в день Рождества вошел в резиденцию «исключительно с пастырскими намерениями», как он выразился. И в этом случае МККК было бы трудно отклонить приглашение правительства — хотя он постепенно передал свою роль «связующего звена» церкви и ее представителю, он по-прежнему оставался одним из инициаторов диалога, и его отказ от участия в нем мог бы ухудшить ситуацию. Однако на этом этапе, еще в большей степени, нежели в то время, когда он делал первые шаги в качестве нейтрального посредника, МККК прилагал все усилия к тому, чтобы внести полную ясность в понимание своей роли. В одном из коммюнике он заявил, что готов способствовать организации диалога, но его участие ограничится исключительно гуманитарными вопросами. Именно так он и поступил, установив порядок проведения диалога, предоставив помещение, обозначенное защитной эмблемой красного креста, технические средства и транспорт, но воздержался от участия в переговорах, кроме обсуждения гуманитарных вопросов. После тщательной 50-дневной подготовки переговоры наконец начались — состоялось десять официальных «раундов», проводимых под эгидой комиссии «гарантов и наблюдателя». В эту комиссию, помимо представителей Церкви и МККК, входили представители Канады и Японии. Принятые меры предосторожности и предусмотрительность МККК вовсе не были излишни, тем более что постепенно, пока выход из тупика не находился, роль посредника все более брали на себя члены этой комиссии, в частности епископ Аякучо.

Организатор переговоров

Общественность в целом, мало интересующаяся тонкими отличиями между нейтральным посредником, гарантом и примирителем, считала МККК организатором или одним из организаторов переговоров во время этого кризиса, в соответствии с той ролью, которую он играл с первых часов взятия заложников, а также его постоянного присутствия как в резиденции, так и в «доме переговоров», над которым развевался флаг МККК. Добавим также, что это название — «организатор переговоров» — свидетельствует и об уважении и восхищении со стороны общественности деятельностью МККК. С течением времени общественность смогла лучше понять смысл гуманитарной деятельности и то, в каких рамках она проводится.

Наконец, для МККК самым трудным было не столько определить линию поведения, которая состояла в том, чтобы создать условия для диалога между противостоящими сторонами, не вдаваясь в причины разногласий, сколько строго придерживаться выбранного курса в ситуации хаоса, постоянных перемен и отсутствия взаимопонимания.

Нейтральный посредник и вопросы политики

МККК по определению полагает, что роль посредника, связующего звена между сторонами, носит абсолютно гуманитарный, иначе говоря, аполитический характер. Однако именно здесь, причем в значительно большей степени, чем в сфере предоставления защиты и помощи, МККК все чаще оказывается в чересчур политизированных ситуациях. В самом деле, делегаты не только сталкиваются с гуманитарными последствиями ситуаций конфликта или насилия, но и присутствуют при возникновении таких ситуаций, что повышает требования к проявлению нейтральности.

Хотя во время рассматриваемого кризиса с заложниками, да и в других ситуациях, нейтральность МККК служила средством — «гуманитарным оружием», как говорили делегаты в Лиме, — позволившим МККК с самого начала кризиса присутствовать в резиденции и сохранять впоследствии в течение 126 дней доступ к заложникам, этот же самый принцип явился оружием, которое порой обращалось против самого МККК и его деятельности.

«Как можно занимать нейтральную позицию между добром и злом?» — такой вопрос поднимался в перуанском конгрессе и в некоторых средствах массовой информации теми, кто полагал, будто позиция МККК продиктована неумением разобраться в ситуации или, того хуже, малодушием. И, рассуждая таким образом, некоторые в конце концов задавались вопросом, не крылся ли в действительности за этим неумением разобраться в ситуации дьявольский расчет и не стремился ли МККК под прикрытием нейтральности просто-напросто оправдать возмутительный террористический акт, совершенный боевиками Движения Тупак Амару. И ничто не могло заставить оппонентов изменить свою точку зрения: ни заявления МККК, который неоднократно прямо говорил, что взятие заложников является очевидным нарушением гуманитарного права; ни массовая поддержка со стороны населения Перу, ощущавшаяся на протяжении всего кризиса; ни соответствующие доводы тех, кто выступал в защиту действий МККК. Это недоверие достигло своего апогея за несколько дней до насильственной развязки этого кризиса и выразилось в выдворении заместителя главы делегации под предлогом невыполнения им своих обязанностей. Таким образом, сложилась парадоксальная ситуация: проявляя и недвусмысленно утверждая свою нейтральность, которая призвана поставить его вне всякой политической борьбы, МККК оказался под перекрестным огнем и тех, кто поддерживал его действия, и тех, кто очернял их. Ему оставалось только продолжать твердо придерживаться своей позиции не вставать на чью-либо сторону.

Это, однако, не единственное парадоксальное обстоятельство, с которым столкнулись делегаты МККК: имел место еще и факт политизации гуманитарной сферы, и он был не менее важен. Действительно, с первых дней кризиса правительство приостановило осуществление одного из традиционных видов деятельности МККК в Перу, а именно, посещение лиц, содержащихся под стражей, по причинам, связанным с вопросами безопасности. Несмотря на официальное объявление о том, что данное ограничение гуманитарной деятельности МККК вызвано именно соображениями безопасности, фактически не скрывалось, что

эта мера главным образом направлена на оказание давления на лиц, захвачивших людей в заложники. Для МККК это означало оказаться *de facto* в ситуации, когда он не мог в полной мере воспользоваться своим нейтральным статусом, иначе говоря, не мог осуществлять деятельность на благо всех жертв. Хуже того, неоднократные усилия МККК добиться возобновления посещений упомянутых категорий лиц, содержащихся под стражей, некоторыми рассматривались как явная поддержка Движения Тупак Амару. И в этом случае было исключительно трудно объяснить принципиальную разницу между политическими интересами боевиков Движения, которые также добивались возобновления посещений делегатами МККК, и гуманитарными интересами организации.

Кроме того, по мере развития кризиса члены Революционного движения стали с некоторым подозрением относиться к постоянной защите МККК гуманитарных интересов заложников в тот момент, когда МККК не мог осуществлять подобную деятельность по отношению к лицам, содержащимся под стражей.

В связи с тем что частично совпадают сферы гуманитарной и политической деятельности (то есть поскольку гуманитарные проблемы лежали в основе политического спора — с одной стороны, проблема заложников, а с другой — проблема заключенных), правомерен вопрос, а не следовало бы МККК играть более активную роль в разрешении противоречия?

Эти вопросы вполне обоснованы, но несомненно, что более активное вмешательство МККК привело бы к и без того часто возникающему смешению гуманитарных и политических вопросов и создало бы опасность для МККК оказаться перед необходимостью принятия некоторых политических решений. Разрешение этого кризиса при помощи оружия — 17 убитых, среди которых был один заложник, два военнослужащих и 14 боевиков — продемонстрировало, что, хотя действия гуманитарного характера могут оказаться полезными при решении вопросов политического характера, в конечном счете они должны от них дистанцироваться.

Нейтральный посредник, предоставление защиты и помощи

Волей случая, в силу своей репутации и опыта, МККК оказался в состоянии сыграть важную роль в разрешении данного кризиса: не только в виде нейтрального посредника, но и в классических сферах своей деятельности, а именно, в предоставлении защиты и помощи. Из 621 захваченных вначале заложников 549 были освобождены при содействии МККК, а в отношении 72 оставшихся постоянно предпринимались усилия по обеспечению им защиты, предусмотренной международным гуманитарным правом. Это была операция, имевшая в том числе и жизненно важное значение: МККК оказывал материальную и моральную поддержку заложникам, снабжал их продуктами питания, водой, предметами первой необходимости, предоставил им возможность пользоваться услугами прачечной и химчистки, обеспечивал литературой, организовывал их досуг. И это не считая предоставления медицинской помощи и передачи сообщений между заложниками и их семьями; более 9 тысяч семейных посланий было передано в обе стороны в течение четырех месяцев.

Несмотря на то что МККК нередко приходится одновременно осуществлять несколько видов гуманитарной деятельности в разных ситуациях, он не так часто сталкивается с необходимостью выполнять большую часть своих функций — включая и роль нейтрального посредника — в рамках одной операции. Когда такое случается, этому можно только радоваться, так как в результате, естественно, выигрывают жертвы. Это тем более верно, если считать, что роль нейтрального посредника подкрепляет деятельность по предоставлению защиты и помощи, и наоборот.

Но, с другой стороны, следует отметить, что такая ситуация приводит к возникновению определенной взаимозависимости между различными сторонами гуманитарной деятельности МККК. Естественно, МККК должен иметь свободу в любое время сложить с себя полномочия нейтрального посредника, если условия, на которых он взял на себя осуществление данной роли, не выполняются. Однако подобное решение, да еще в тот момент, когда он одновременно ведет работу по предоставлению защиты и помощи, может самым пагубным образом сказаться на остальных видах деятельности МККК. Таким образом, тогда, в Лиме, снятие с себя функций нейтрального посредника имело бы неблагоприятные последствия для других видов деятельности МККК в пользу заложников, поскольку в этом случае он лишился бы возможности заявлять о своей позиции, что необходимо ему для того, чтобы играть свою роль и защищать свое дело. Еще одним серьезным последствием могло быть ограничение его независимости, так как в его отсутствие в качестве посредника, возможно, нашлись бы другие, которые бы вмешались в дела, имевшие исключительно гуманитарный характер. А если бы МККК был вынужден приостановить оказание материальной и моральной поддержки заложникам, пострадала бы его репутация как нейтрального посредника, так как одновременно он лишился бы возможности реализовать одну из своих целей, составляющих смысл его существования, а именно, действовать непосредственно в интересах жертв. Конечно, было бы самонадеянно пытаться математически точно определить эту взаимозависимость между различными аспектами деятельности МККК, но, с другой стороны, очевидно, что снять с себя полномочия нейтрального посредника было бы проще для МККК в такой ситуации, где, в отличие от кризиса в Лиме, он не выполнял бы других гуманитарных задач.

Нейтральный посредник: получение гарантий безопасности и неприменения силы

Вполне очевидно, что безопасность сотрудников МККК была одной из постоянных забот главы делегации, как и МККК в целом. Это тем более понятно, что в тот же день общественность потрясло сообщение о трагедии в Новых Атагах на юге Кавказа, где были убиты шесть делегатов МККК. В Лиме потребовались длительные переговоры, прежде чем МККК смог добиться, чтобы стороны, находящиеся в конфликте, приняли его точку зрения на вопросы безопасности. Ему пришлось четыре раза временно прерывать свою деятельность, прежде чем

удалось четко определить сферу гуманитарных действий и установить ряд правил, которые позволили его представителям выполнять свою миссию с минимальным риском.

Что же касается гарантий о неприменении силы, которых МККК добивался от сторон в качестве одного из условий выполнения им своей функции нейтрального посредника, то этот вопрос оказался еще сложнее. Возьмем в качестве примера первые часы после начала кризиса. Действительно, в ситуации возможной конфронтации МККК было довольно-таки трудно добиться от сторон заявления о неприменении силы до того, как он примет решение о начале действий. Именно получение таких гарантий, помимо освобождения некоторых заложников, прежде всего позволило ему начать действовать. Необходимо было перейти от конфронтации к диалогу и тем самым к ситуации, в которой сила не применялась бы. Действовать иначе означало бы попросту поставить телегу впереди лошади.

Делегаты МККК не имеют обыкновения неосмотрительно подвергать себя риску, и потому, как только ситуация отчасти прояснилась и между сторонами был налажен контакт, МККК первым делом обратился с призывом установить режим прекращения огня как неперемное условие для осуществления им своей гуманитарной деятельности. Однако было бы наивным полагать, что такое решение о прекращении огня обязало бы стороны не применять силу и стремиться к мирному разрешению кризиса. Лишь гораздо позже, на встрече глав государств Перу и Японии в Торонто 1 февраля 1997 г., впервые четко прозвучало принципиальное решение о проведении переговоров, а следовательно, и о неприменении силы при условии, что ничто не будет угрожать безопасности заложников. До принятия такого решения и даже несмотря на то, что МККК получил уверения относительно безопасности своих представителей во время их присутствия в резиденции, поиск мирного решения кризиса рассматривался лишь как одна из возможностей.

Неприменение силы было возведено в официальный принцип одновременно с созданием структуры диалога: 10 раундов переговоров и один раунд неофициальных консультаций. Именно на этом этапе, ко всеобщему изумлению, и в первую очередь самих гарантов, был реализован план с применением военной силы.

По логике договорных обязательств военная развязка могла стать возможной лишь после того, как комиссия по диалогу отказалась бы от осуществления своей задачи или одна из сторон отказалась бы от обязательства стремиться к мирному разрешению кризиса. Однако же, если теоретически это заключение является вполне очевидным, на практике дело обстояло иначе: с одной стороны, комиссия по диалогу не располагала исчерпывающими сведениями, которые оправдали бы ее сложение с себя полномочий, с другой — такой шаг был бы воспринят как объявление о начале военной операции, а это привело бы к тому, что жизнь заложников оказалась бы в опасности. Молчание правительства объяснялось просто: эффект неожиданности играл важную роль в успехе операции.

Если на первом этапе кризиса было почти невозможно добиться от сторон принятия ими на себя обязательств о неприменении силы, то торжественно провозглашенная впоследствии приверженность этому принципу не имела никакой абсолютной значимости.

Нейтральный посредник: проявление инициативы, действия в исключительной ситуации

Как правило, МККК принимает на себя выполнение функции нейтрального посредника только по просьбе сторон, находящихся в конфликте. В Лиме же трагические события, связанные с захватом заложников, и присутствие главы делегации в посольстве побудили МККК действовать по собственной инициативе и предложить свои услуги в соответствии с положениями статьи 3, общей для четырех Женевских конвенций 1949 г.

Более того, несмотря на то, что, как правило, МККК слагает с себя функции нейтрального посредника при наличии других лиц или организаций, способных принять на себя такую роль, в данном случае он этого не сделал. Было принято решение, что в интересах жертв ему необходимо продолжать выполнять эту функцию наряду с другими «гарантами», но при условии соблюдения его независимого статуса и ограниченного характера гуманитарного мандата.

Нейтральный посредник и доктрина МККК

Кризис в Лиме был не первым случаем, когда МККК пришлось действовать в условиях захвата заложников. Так уже происходило, например в Колумбии в 1980 г., и обстоятельства там были очень схожи с теми, что имели место в Перу. На основании опыта практической работы на местах событий и его последующего анализа был разработан ряд руководящих принципов, которые затем включили в доктрину МККК. Сравнивая положения этой доктрины, касающиеся ситуаций с захватом заложников, с тем, как проводилась деятельность в Лиме, в частности осуществление роли нейтрального посредника, нельзя не увидеть поразительного совпадения теоретического подхода с его практической реализацией на месте событий. Это доказывает обоснованность политики и ее соответствие реальной ситуации. Однако, хотя совпадение теории и практики действительно имеет место, было бы ошибкой приравнивать одно к другому. Это даже к лучшему, так как в противном случае деятельность лишилась бы присущего ей динамизма, который питает теорию, если мы не хотим, чтобы она не потеряла связь с реальностью.

Отсюда возникает ряд существенных вопросов, заставляющих задуматься о том, как скажется в будущем современная политика МККК.

Что касается инициативы и принятия решения о начале операции, МККК в Лиме вышел, несомненно, за рамки предусмотренной доктриной; это же можно сказать и о решимости организации продолжать выполнять функции посредника, несмотря на присутствие других участников. Не подлежит сомне-

нию, что это помогло спасению человеческих жизней, освобождению многих заложников, а также созданию условий, необходимых для начала диалога. Это, конечно, успех гуманитарной работы, несмотря на то, что в конце концов был сделан выбор в пользу военного решения конфликта.

Рассматривая обязательства сторон не прибегать к силе на протяжении всего периода времени, пока МККК выступает в роли посредника, надо заметить, что ситуация не соответствовала всем требованиям политики МККК. Однако, принимая во внимание противоречивость ситуации, можно задаться вопросом о реалистичности строгого соблюдения принципов доктрины. Но, с другой стороны, непременно следует добиваться того, чтобы стороны, находящиеся в конфликте, принимали на себя обязательство полностью соблюдать неприкосновенность делегатов МККК во время выполнения ими своей работы.

Нам представляется также желательным, чтобы в доктрине МККК больше внимания уделялось взаимозависимости между деятельностью по предоставлению помощи и защиты и деятельностью в качестве нейтрального посредника, как это имело место в Лиме. При рассмотрении этих двух аспектов деятельности в отдельности можно прийти к слишком категоричным и слишком узконаправленным выводам, которые могли бы пагубно отразиться на деятельности МККК в целом.

Однако, оставив в стороне практические аспекты выполнения функции нейтрального посредника, следует задать вопрос в первую очередь о самой этой функции, о ее определении. Ведь как было замечено в Лиме, да и в других местах, за пределами круга людей, непосредственно вовлеченных в конкретную ситуацию, мало кто может четко определить термин «посредник». В лучшем случае им обозначают весь комплекс деятельности МККК. Исходя из аксиомы о том, что четкое представление позволяет ясно выразить его, не следует ли рассматривать эту задачу, как она есть, — то есть предложение «добрых услуг» в том смысле, какой в нее вкладывает гуманитарное право? Иначе говоря, не имеется ли в виду дружественное действие посредника, который по своей инициативе или по просьбе сторон стремится сблизить эти стороны, чтобы они смогли вступить в переговоры или применить иной метод мирного урегулирования, ведущий к нормализации отношений между ними? Это ни в коей мере не освобождает МККК от необходимости уточнить, что представляют собой эти «добрые услуги» и, в особенности, чем они не являются, поскольку сам термин не свободен от неопределенности. Впрочем, по крайней мере, он служит начальным лингвистическим разъяснением этой функции как таковой.

Как только средство получает четкое определение, возникает еще более фундаментальный вопрос, а именно, как его следует применять. И здесь опять нам следует рассмотреть вопрос объективно в надежде избавиться от прочих неясностей или колебаний. Не должны ли добрые услуги, эта трудная и деликатная сфера, стать одним из направлений деятельности МККК наряду с предоставлением помощи и защиты, если того требует ситуация или если стороны обратились с такой просьбой? Не призван ли МККК, с его авторитетом, знанием

критических ситуаций, практическим опытом, играть такую роль наряду с другими и, возможно, лучше, чем другие?

Наконец, не является ли это дружественное действие посредника, который стремится сблизить стороны (согласно определению добрых услуг), независимо от приносимых им результатов, самым большим, что можно сделать на благо жертв? В этом случае гуманитарная деятельность простирается до крайних своих пределов, балансируя почти на грани политики, утверждая, более чем когда бы то ни было, свое отличие от нее.
