

## Жертвы стихийных бедствий и право на гуманитарную помощь: точка зрения практика

Питер Уокер<sup>1</sup>

В последнее время ряд авторов, например, Хардкасл и Чуа, чья статья опубликована в этом номере «Журнала»<sup>2</sup>, излагали свои соображения по поводу существования международного юридического права на гуманитарную помощь или приводили доводы о необходимости скорейшего создания такого права.

Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца — крупнейшая в мире организация, оказывающая гуманитарную помощь жертвам стихийных бедствий — как посредством проведения работы на местах самими национальными обществами, являющимися ее членами, так и за счет поддержки, которую Федерация оказывает этой работе на международном уровне. Что касается Федерации, дискуссии о необходимости и (или) законности на международном уровне установленного права на помощь стали поводом к размышлению над рядом существенных моментов, на которых строится в настоящее время оказание гуманитарной помощи, помимо той помощи, которая предоставляется непосредственно в разгар боевых действий.

### Что такое стихийное бедствие?

Вопрос, что является стихийным бедствием — не говоря уже о том, как измерить его размах, — неизбежно возникает в ходе любого обсуждения права на гуманитарную помощь.

### *Изменяющийся характер катастроф*

Во время бурных политических и экономических изменений, происходивших в мире в течение последнего десятилетия, внимание гуманитарных орга-

---

<sup>1</sup> Питер Уокер — директор Управления по ликвидации последствий катастроф Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева.

Статья написана на английском языке.

<sup>2</sup> *Рохан Дж. Хардкасл, Адриан Т. Л. Чуа.* Гуманитарная помощь: о праве доступа к жертвам стихийных бедствий, см. выше, с. 7.

низаций — особенно на уровне стратегии и политики — было сосредоточено на конфликте, хаосе и разваливающихся государствах. Так называемые «сложные чрезвычайные ситуации» в Сомали, бывшей Югославии, Либерии и в районе Великих озер в Африке потребовали, как представляется, концентрации большей части наших усилий, как в интеллектуальном плане, так и на практическом уровне.

Именно в этой атмосфере создавались Департамент ООН по гуманитарным вопросам и сменившее его Управление по координации гуманитарной деятельности. Однако сосредоточившись на этих острых и всеобъемлющих катастрофах, широко освещавшихся в прессе, те, кто призван отвечать на гуманитарные нужды, казалось, забыли о том, что их деятельность не ограничивается помощью жертвам войны, беженцам и перемещенным внутри страны лицам. Идеи гуманизма должны служить всем людям. В их числе и 65,8 миллиона жертв наводнений и 59,3 миллиона голодающих в результате засухи — это среднегодовые цифры. Недавние наводнения в Китае были самыми сильными за последние 30 лет и принесли беду более 240 миллионам людей. Согласно сообщениям прессы, на настоящий момент они причинили ущерб, составляющий по крайней мере миллиард долларов.

В последние два года Федерация наблюдает значительное изменение картины потребностей во всем мире. В начале 90-х гг. жертвы наводнений и циклонов составляли около 6% тех, кому Федерация оказывала помощь в различных регионах мира, тогда как беженцы, перемещенные внутри страны лица, и лица, переживающие последствия экономического кризиса, составляли 70–80% от этого общего числа. Федерация продолжает работать с беженцами, жертвами технологических катастроф и лицами, переживающими последствия быстрых экономических и социальных изменений. В целом, однако, картина стремительно меняется: около половины из 22 миллионов человек, которым Федерация оказала помощь в 1997 г., были жертвы наводнений и засухи.

Хотя частично это изменение связано с уменьшением числа беженцев и перемещенных внутри страны лиц, в большой степени это также стало результатом увеличения количества стихийных бедствий и катастроф и их ужесточения.

Наводнения в Китае и засуха в Африке справедливо называются катастрофическими природными явлениями, однако можно поспорить, являются ли вызванные ими бедствия «природными». Вызванные наводнениями катастрофы зачастую в такой же степени связаны с тем, как используются или использовались земли, как и с количеством выпавших осадков. В прошедшее десятилетие большинство случаев голода в Африке, вызванного засухой, совпало с конфликтами разной степени интенсивности, и даже последствия такого истинно стихийного бедствия, как цунами, которое обрушилось на Папуа-Новую Гвинею летом 1998 г., усугубились в результате того, что в этом районе производилась вырубка леса.

Во многих случаях, таким образом, именно деятельность человека, будь то отдельное лицо, частный сектор или государство, превращает грандиозное природное явление в трагическую катастрофу.

*Масштаб*

Второй вопрос — это выявление масштаба бедствия. Нет общепризнанного определения силы трагедии, позволяющей считать ее «катастрофой». Равным образом отсутствует и общая точка зрения на то, по каким параметрам определять масштаб катастрофы. Некоторые катастрофы, такие как землетрясения и крайние степени голода, вызванного засухой, ассоциируются с высоким уровнем смертности. Другие, такие как недавние наводнения в Китае, лишают средств существования миллионы людей, оставляя их на произвол судьбы, хотя и число убитых при этом сравнительно невелико. Должна ли катастрофа определяться числом человеческих потерь, потенциальных потерь или числом пострадавших, или же масштабом понесенного экономического ущерба?

При любой попытке выяснить, имеют ли жертвы природных катастроф «право на помощь», необходимо учитывать все различные точки зрения на то, что представляет собой стихийное бедствие.

**Кто оказывает помощь?**

Многие международные обозреватели молчаливо допускают, что гуманитарная помощь — это та, которую предоставляют международные органы. В действительности первая, и подчас наиболее эффективная, помощь зачастую приходит из местных источников. Хардкасл и Чуа упоминают о землетрясении в Иране 1990 г., после которого многие сторонние наблюдатели высказали негодование по поводу очевидных задержек в предоставлении международной помощи. На самом деле местные граждане и национальные организации, такие как Иранский Красный Полумесяц, реагировали отнюдь не с запозданием. И, учитывая крайне короткий промежуток времени, в течение которого можно спасти жертв землетрясения, лишь местные организации были в состоянии оказать реальную помощь.

То же самое справедливо и в отношении большинства катастроф, происходящих в индустриально развитых странах, — будь то снежные лавины в Альпах или наводнение в районе Миссисипи: в первую очередь на помощь приходят именно местные организации.

Все это говорится не для того, чтобы отрицать роль международной помощи, а скорее для того, чтобы подчеркнуть, что она становится наиболее эффективной тогда, когда принимает форму поддержки местных структур.

Подобная точка зрения позволяет нам разделить два вопроса: право на получение помощи как таковой и право международных организаций пересекать границы с целью оказания этой помощи. Возможно, эти два вида прав следует рассматривать отдельно.

*Правовой статус помощника*

Любая дискуссия относительно усиления права организаций предоставлять помощь в какой-то момент должна затронуть вопрос о законности и компе-

тентности таких организаций. Однако прежде чем перейти к его обсуждению, следует признать существование более важной проблемы, осознать которую необходимо как частным лицам, занимающимся гуманитарной помощью, так и соответствующим организациям.

По словам одного автора, деятельность по оказанию гуманитарной помощи движима двумя видами этики — этикой «жреца» и этикой «проповедника». Идеи гуманизма во многом представляют собой нравственный кодекс: среди собратьев по гуманитарной работе «жрецы» стремятся к тому, чтобы кодифицировать его, дать определение самой деятельности, установить нормы и указать, кто может оказывать помощь, а кто не вправе это делать. В отличие от них «проповедники» убеждены, что оказание гуманитарной помощи — это обязанность каждого. Они пытаются убедить в этом всех и способствуют как можно более широкому развитию гуманитарной деятельности на уровне масс.

Конечно, нужны оба подхода. Кредо «жреца» сможет существовать только в том случае, если «проповедники» будут способствовать развитию определенной степени убежденности в необходимости действовать. Более того, хотя и справедливо утверждение, что долгом каждого является оказание немедленной посильной помощи при виде страдания, в том случае, когда эта помощь приобретает характер организованной, профессиональной деятельности, для защиты прав индивидуума необходимы кодексы, правила и нормы.

### *Международные механизмы обеспечения качества гуманитарной работы*

Любая система прав, назначение которой — узаконить роль негосударственных организаций, обеспечивающих помощь, должна иметь механизм, гарантирующий их законность и правомочность, а также их действенность в интересах жертв катастроф. Такого механизма пока еще не существует. Составленный в 1994 г. «Кодекс поведения»<sup>1</sup>, широко признанный как неправительственными организациями, так и государствами, делает шаг в этом направлении, но явно недостаточный.

Однако недавняя инициатива широкой коалиции гуманитарных организаций обещает приблизить нас к цели обеспечения объективного качества гуманитарной работы.

### **Проект «Сфера»<sup>2</sup>**

«Проект „Сфера” — Гуманитарная хартия и минимальные стандарты» явился плодом сотрудничества различных независимых организаций, занимающихся гуманитарной помощью, включая большую часть крупных НПО и общества

---

<sup>1</sup> «Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф». — МЖКК, № 8, январь—февраль 1996 г., с. 125. См. также <http://www.ifrc/pubs/code>.

<sup>2</sup> «The Sphere Project — Humanitarian Charter and Minimum Standards», <http://www.ifrc.org/pubs/sphere>.

Красного Креста и Красного Полумесяца. Цель проекта — определить основные практические нормы, которые должны регулировать гуманитарную помощь, в частности нормы, непосредственно относящиеся к спасению жизни людей, в таких направлениях деятельности, как водоснабжение и санитария, обеспечение продуктами питания, забота о сохранении здоровья и обеспечение кровом. Такие минимальные нормы уже существуют для многих других направлений гуманитарной деятельности. Проблема состоит в том, что часто различные нормы противоречат друг другу или же существующие нормы устарели или неполные. Проект «Сфера» — это первая инициатива, направленная на то, чтобы выработать связный и полный свод норм, который готовы принять различные организации и на основании которого можно будет оценивать их деятельность.

Основываясь на наиболее важных правах человека, проект «Сфера» нацелен на создание стройной системы четко определенных уровней помощи и компетентности, необходимой для ее предоставления. Это послужит для гуманитарных организаций критерием при планировании и оценке работы.

Отвечать самым неотложным нуждам людей и восстанавливать человеческое достоинство — основные принципы всей гуманитарной деятельности. «Гуманитарная хартия и минимальные стандарты» проекта «Сфера» устанавливают прямую связь между основными правами человека и гуманитарными принципами, с одной стороны, и четко определяют стандарты в том, что касается водоснабжения, санитарии, питания, продовольственной помощи, предоставления крова и выбора места для жилья, а также здравоохранения — с другой.

### *Подотчетность и эффективность*

В «Гуманитарной хартии и минимальных стандартах» отражается также решимость гуманитарных организаций добиваться большей эффективности своей деятельности и совершенствовать способ отчетности перед своими спонсорами. Соглашаясь придерживаться данных норм, гуманитарные организации принимают на себя обязательства не только предоставлять услуги определенного уровня качества, но и отчитываться за свою деятельность. Нормы разработаны таким образом, что каждая из них сопровождается рядом измеримых показателей, которые важны не только для планирования и выполнения программ, осуществляемых организацией, но и позволяют жертвам катастроф, персоналу организации, донорам, широкой общественности и другим дать оценку тем услугам, которые были предоставлены в рамках этих программ. В результате «Гуманитарная хартия и минимальные стандарты» обеспечивают практическую основу подотчетности.

### *Применение минимальных стандартов*

Минимальные стандарты применимы к любой ситуации, когда в связи с природными и технологическими катастрофами люди утратили имевшиеся в их распоряжении средства, благодаря которым они обычно могут вести более или менее достойный образ жизни. Эти стандарты применимы конкретно

в критической фазе чрезвычайной ситуации, и в них указывается, чего люди вправе ожидать в этот период. В стандартах определяются минимальные приемлемые уровни водоснабжения и санитарии, питания, продовольственной помощи, предоставления крова и выбора места для строительства жилья, медицинских услуг. Будучи составлены как можно конкретнее, они при этом широко применимы к различным чрезвычайным ситуациям.

Население в той местности, где размещаются лица, перемещенные в результате катастроф или конфликтов, также по определению страдает от таких бедствий, и ему тоже может понадобиться помощь. Минимальные стандарты поэтому применяются и к тем, и к другим.

Время ответственности за предоставление гуманитарной помощи ложится на многих. Те, кого непосредственно коснулась катастрофа, и их соседи всегда первыми реагируют на любой кризис. Все же это долг правительств и международных органов — проявлять политическую волю в деле предотвращения и смягчения последствий катастроф, когда такое возможно. Если люди и их обычные системы жизнеобеспечения больше не в состоянии удовлетворять человеческие потребности, возникает необходимость в помощи со стороны гуманитарных организаций.

### *Что дальше?*

«Гуманитарная хартия и минимальные стандарты», несомненно, вызовут по меньшей мере столько же вопросов, на сколько дадут ответов. В основном они касаются распространения знаний, имплементации норм, обучения им и их соблюдения. Следует серьезно задуматься над тем, что установление стандартов гуманитарной деятельности может в действительности привести к решению не осуществлять вмешательство в тех случаях, когда не имеется достаточных оснований ожидать, что результаты гуманитарного действия будут отвечать минимальным требованиям.

Следующая стадия проекта «Сфера» будет состоять в широкой пропаганде и распространении знаний о минимальных стандартах, что подчеркивает важность подготовки кадров и разработки методов, необходимых для оказания помощи, отвечающей установленным минимальным стандартам. Будут изучены возможности оценки уровня соблюдения и реагирования на жалобы. Минимальные стандарты применяются не только по отношению к отдельно взятым организациям, но и к гуманитарному сообществу в целом. Учитывая взаимозависимость всех участников этого процесса, можно сказать, что если кто-либо из пострадавших в результате катастрофы не получит соответствующей помощи, мы все не выдержим проверки на соответствие.

Стандарты, установленные в проекте «Сфера», открывают огромные возможности перед гуманитарными организациями. Задача в настоящее время заключается в том, чтобы максимально ими воспользоваться, претворить данные стандарты на практике и добиться, чтобы ими руководствовались организации, доноры и правительства стран, на территории которых работают подобные организации.

## **Заключение**

С точки зрения практика очевидно, что попытки дать определение и содействовать упрочению права на гуманитарную помощь должны осуществляться наряду с усилиями гуманитарного сообщества, направляемыми на то, чтобы гарантировать наличие средств, позволяющих нам адекватно реагировать в тот момент, когда катастрофа происходит. Для этого необходимо иметь четко сформулированные стандарты, международные процедуры оценки качества, механизмы, способствующие достижению необходимого качества, и методы, обеспечивающие подотчетность занимающихся такого рода деятельностью организаций перед теми, кому они призваны помогать, перед государствами и перед их донорами.

Сам процесс преследования этих целей может значительно упрочить законность требований относительно права на гуманитарную помощь.