

Передача оружия, гуманитарная помощь и международное гуманитарное право

Питер Херби¹

Международный Комитет Красного Креста, осуществляя повсеместно деятельность в пользу жертв вооруженного конфликта, становится свидетелем все более разрушительного воздействия, которое оказывает распространение оружия, особенно стрелкового, на гражданское население. С трудностями в оказании гуманитарной помощи в обстановке, когда оружие становится все более доступным для различных слоев общества, уже хорошо знакомы большинству соответствующих организаций. Однако до недавнего времени взаимосвязь между доступностью оружия, ухудшением положения гражданского населения в период конфликта и по его окончании и проблемами, связанными с оказанием гуманитарной помощи, непосредственно не рассматривалась.

Чрезвычайно высокий уровень смертности и травматизма среди гражданского населения, наблюдавшийся во время недавних конфликтов в Боснии, Сальвадоре, Либерии и Афганистане, уже не считается неизбежным явлением, сопутствующим подобным конфликтам. Скорее, это явление все более рассматривается как свидетельство недостаточного или несуществующего контроля за распространением оружия — как на международном уровне, так и внутри страны. Хотя сторонников мнения, что оружие само по себе является первопричиной недавних конфликтов, найдется немного, можно с полной уверенностью утверждать, что чрезмерная доступность оружия и боеприпасов усиливает напряженность, увеличивает число жертв среди гражданского населения, делает конфликты более затяжными и намного затрудняет процесс послевоенного примирения и восстановления.

Неконтролируемая доступность оружия, особенно стрелкового, в сочетании с его частым применением в нарушение самых основных гуманитарных норм — это прямой вызов Международному Комитету Красного Креста, мандат которого носит двусторонний характер, а именно, он должен оказывать помощь

¹ **Питер Херби** является координатором сектора мин и оружия Юридического отдела МККК. Статья написана на английском языке.

жертвам конфликта и содействовать соблюдению норм международного гуманитарного права.

Очевидно, что большому числу жертв среди гражданского населения, которое постоянно растет в этом столетии наравне с разработкой и распространением сложной военной техники, *способствовала* (хотя не обязательно *служила причиной*) доступность оружия и боеприпасов. Оружие, которым прежде располагали в основном организованные вооруженные силы, сейчас находится в руках самых различных людей, участвующих в конфликтах и постконфликтных ситуациях. Сюда входит и оружие с высокой разрушительной способностью, такое, например, как автоматические винтовки, делающие сотни выстрелов в минуту, реактивные гранаты, минометы и противопехотные мины. Если прежде одиночный выстрел на наводненном людьми рынке становился единственным фактом уголовного преступления, сегодня с той же легкостью сотня пуль, выпущенная кем-то из того или иного вполне доступного вида автоматического оружия, может вызвать волну убийств на этнической почве или всплеск общественных беспорядков.

Бедствия гражданского населения, вызванные конфликтом, усугубляются в ситуации, когда МККК и другие организации не имеют доступа к жертвам из-за прямых нападений, заминированных транспортных путей или угрозы насилия с применением оружия. В большинстве недавних конфликтов отдельные районы или даже целые страны превращались в «запретную» зону для гуманитарных работников, поскольку они становились жертвами нападения или существовала реальная угроза нападения на них. В середине 90-х гг. МККК понес значительные потери среди своего персонала. Хотя это, возможно, и связано с меняющимся характером конфликтов, все большей близостью к передовой и ощутимой политизацией гуманитарной деятельности, доступность стрелкового оружия, несомненно, также играет важную роль. Помимо того, что доступность оружия ставит под угрозу безопасность персонала, она увеличивает и стоимость гуманитарных операций. Когда грузы гуманитарной помощи необходимо перевозить по воздуху, потому что противопехотными минами заминированы все железнодорожные пути, расходы на операцию возрастают в 25 раз.

Создав конкретные вышеуказанные проблемы, широкая доступность оружия угрожает подорвать саму суть международного гуманитарного права — одного из основных средств защиты гражданского населения в период конфликта. Кроме мандата по оказанию помощи, на МККК возлагается обязанность содействовать государствам в распространении знаний о гуманитарном праве и в его соблюдении. Однако эта отрасль права подразумевает, что боевое оружие находится в руках вооруженных сил, прошедших определенного уровня подготовку, подчиняющихся дисциплине и подлежащих контролю. Когда подобного рода оружие оказывается доступным широким слоям населения, включая необученные группировки, преступников, психически неуравновешенных людей и даже детей, задача по обеспечению знаний основ гуманитарного права среди тех, кто владеет подобного вида оружием, становится трудной, если не невозможной.

В то время как оружие распространяется достаточно легко, воспитание понимания и приятия гуманитарных принципов представляет собой чрезвычайно сложную и трудоемкую задачу. Не стоит удивляться тому факту, что чем выше уровень распространения оружия смертельного действия среди конкретного населения, тем больше потенциальная возможность нарушений гуманитарного права. Мягко говоря, прямые и незаконные нападения на четко обозначенные машины Красного Креста и на госпиталь свидетельствуют об отсутствии понимания основных гуманитарных норм и роли нейтрального посредника в зонах конфликта. Хотя подобные акты могут быть и намеренными попытками дестабилизировать ситуацию в таких зонах.

Даже после окончания вооруженного конфликта страдания гражданского населения длятся еще годы, так как свободное владение огнестрельным оружием способствует процветанию «культуры насилия», подрывает законопорядок и ставит под угрозу усилия по примирению бывших враждующих сторон. Недавний обзор медицинской базы данных о жертвах применения оружия показал снижение уровня подобных случаев, происшедших в течение 18 месяцев после окончания конфликта в одном конкретном регионе всего лишь на 20–40% (в зависимости от типа оружия)¹. Можно было бы ожидать более существенно-го снижения уровня смертности и ранений в результате применения оружия в постконфликтный период.

В связи с вышеперечисленными тенденциями Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца уделяет все больше внимания проблеме передачи оружия и его доступности. В 1995 г. XXVI Конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, собравшая 135 государств — участников Женевских конвенций 1949 г., поручила МККК, который сможет использовать свой непосредственный опыт, исследовать вопрос, «в какой мере доступность оружия является фактором, способствующим резкому увеличению числа все более серьезных нарушений МГП в период вооруженных конфликтов, а также фактором, значительно ухудшающим положение гражданских лиц»². В настоящее время это исследование проводится на основе интервьюирования огромного количества ныне работающих или ранее работавших на местах делегатов, привлечения медицинской базы данных МККК и его анализа международного гуманитарного права.

Предварительные результаты исследования рассматривались группой экспертов по вопросам передачи оружия в мае 1998 г. в Осло, а итоговый отчет и рекомендации, как предполагается, должны быть подготовлены к концу года. Группа экспертов сделала, в частности, вывод о том, что распространение «культуры насилия», которому способствует крайняя доступность оружия, служит основным препятствием для развития мирного, процветающего и справедли-

¹ *David Meddings. Weapons Injuries During and After Periods of Conflict: Retrospective Analysis.* — *British Medical Journal*, № 7120, 29 November 1997, pp. 1417–1420.

² Встреча Межправительственной группы экспертов по защите жертв войны (Женева, 1995 г.), Рекомендация VIII, одобренная 1-й резолюцией XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, 1995 г. — МЖКК, № 8, январь—февраль 1996 г., с. 91 и 62, соответственно.

вого общества, особенно в странах, оправляющихся от жестокого конфликта. Задача контроля за доступностью оружия, основанного на нормах гуманитарного права, прав человека, принципах общественного развития и других критериях, должна быть включена в число первоочередных задач, стоящих перед международным сообществом.

Доклад МККК послужит основой для дальнейшей дискуссии, которая развернется на XXVII Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, намеченной на ноябрь 1999 г.

В дополнение к усилиям, предпринимаемым МККК, другие составные части Движения Красного Креста и Красного Полумесяца также начали заниматься важным, с гуманитарной точки зрения, вопросом доступности оружия. В декабре 1997 г. на заседании Совета делегатов, где собрались представители всех национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, их Международной Федерации и собственно МККК, была выражена озабоченность по поводу того, «что комбатанты и гражданские лица, плохо знающие нормы международного гуманитарного права, могут легко получить самое разнообразное оружие, в том числе стрелковое, которое они зачастую используют против гражданского населения в нарушение основных гуманитарных принципов»¹. Совет делегатов обратился к Движению с призывом выработать в течение последующих двух лет единую позицию по отношению к передаче оружия и уточнить, какую роль Движение может сыграть в решении данной проблемы. Этот процесс будет развиваться, основываясь на исследовании МККК и широких консультациях, проводимых в рамках Движения.

В ходе предварительной оценки лежащих в гуманитарной плоскости проблем, вызванных передачей оружия, МККК сделал ряд замечаний и предложений, которые послужат концептуальной основой для предстоящего исследования о доступности оружия². Они могут быть сведены к следующему:

- Бесконтрольная передача оружия и боеприпасов способна усилить напряженность, увеличить число жертв среди гражданского населения и затянуть конфликты.
- Передача стрелкового оружия является предметом первоочередной заботы, так как она в основном находится вне сферы международного контроля.
- В то время как основная ответственность за соблюдение международного гуманитарного права лежит на тех, кто непосредственно использует оружие, государства и предприниматели, занимающиеся его производством и экспортом, несут частичную ответственность перед международным сообществом за то, каким образом используется оружие и боеприпасы, которые они продают.
- Хотя государства имеют неоспоримое право в соответствии с международным правом сохранять оружие в целях безопасности, на них также возло-

¹ Резолюция 8, раздел 4, Совет делегатов, Севилья, 1997 г. (текст опубликован в МЖКК, № 20, март 1998 г., с. 142).

² «Arms Transfers, Humanitarian Assistance and International Humanitarian Law», ICRC document, 19 February 1998.

жен священный моральный и правовой долг, как указано в статье 1 Женевских конвенций 1949 г., «соблюдать и заставлять соблюдать» нормы международного гуманитарного права. Передачу оружия и боеприпасов следует рассматривать в данном свете. Государства должны, в частности, рассмотреть вопрос о том, можно ли продажу оружия и боеприпасов считать лишь одной из форм коммерции.

- Принимая во внимание серьезность угрозы, которую представляют собой неконтролируемое распространение и применение оружия для соблюдения норм международного гуманитарного права, для международного мира и безопасности и социальной структуры общества, МККК призывает государства рассмотреть возможность принятия, на основании норм гуманитарного права и других критериев, правил, которые регулировали бы передачу оружия и боеприпасов.

В последние десятилетия стрелковое оружие и легкое оружие практически совсем не рассматривались в качестве объекта контроля за вооружением или даже предмета изучения. Внимание уделялось крупным системам обычного, ядерного и химического оружия — исследования в этой области могли быть более точными, а присутствие такого оружия считалось особенно дестабилизирующим. Между тем распространение десятков миллионов стрелкового оружия — причина большинства смертей и ранений — процветало. В течение последних двух лет правительства, региональные организации и неправительственные организации все больше стали заниматься поиском новых механизмов ограничения распространения стрелкового оружия, включающих и «правила поведения». При этом им следует осознавать важность критериев, основанных на международном гуманитарном праве. Можно выдвинуть следующий аргумент: гуманитарное право часто является сводом норм, которые в наибольшей степени отвечают заявленной цели передачи оружия и боеприпасов — вести вооруженную борьбу.

Хотя высказывалось предложение использовать всемирную кампанию за запрещение противопехотных мин в качестве модели для будущей работы по вопросу доступности оружия, любая попытка просто скопировать предыдущее мероприятие вряд ли принесет успех. Ужасающие страдания, причиняемые противопехотными минами, могут быть вызваны даже одиночным небольшим снарядом, имеющим сомнительную военную ценность. Предложенное решение — полный запрет — было столь же простым, сколь и драматичным. И даже в случае с противопехотными минами потребуются десятилетия непрерывных усилий для того, чтобы Оттавский договор¹ стал универсальным, чтобы существующие мины были уничтожены и оказана помощь жертвам, прежде чем можно будет сказать, что этот процесс завершился полным успехом.

Хотя и понятно, что неконтролируемая доступность оружия и его неправомерное применение, ведущие к нарушению прав человека и гуманитарного

¹ Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении от 18 сентября 1997 г. (текст опубликован в МЖКК, № 18, сентябрь—октябрь 1997 г., с. 89–104).

права, являются абсолютно неприемлемой ценой с точки зрения человеческих потерь, найти пути для решения данной проблемы совсем не просто. Имеющиеся сейчас запасы стрелкового оружия в известных и тайных арсеналах по всему миру действительно огромны. Большая часть подобного оружия не представляет собой ничего незаконного с точки зрения гуманитарного права. Некоторая его часть используется правительственными вооруженными силами в законных целях, другая — различными группировками, пытающимися добиться справедливости за счет вооруженного насилия, и все же какая-то часть находится в руках уголовных элементов или других гражданских лиц, которые просто пытаются обеспечить личную безопасность при отсутствии какой-либо другой формы защиты в ситуациях крайнего насилия. Даже если правительства и захотели бы ограничить приток оружия на свою территорию, им потребуются значительные средства и сотрудничество на региональном уровне. Для того чтобы предпринятая правительством Мали попытка установить государственный мораторий на производство, ввоз и вывоз оружия принесла свои плоды, необходимо крупное финансирование сил полиции и таможенных служб, которое правительство не способно обеспечить без помощи со стороны. Даже при наличии такой помощи потребуется тесное сотрудничество с соседними государствами и установление ими подобного моратория, чтобы инициатива Мали получила подкрепление.

Несмотря на эти различия, можно извлечь некоторые уроки из предпринятых в последнее время усилий положить конец «минной эпидемии». Основным компонентом кампании за запрещение противопехотных мин была демонстрация связи между распространением мин и их жертвами. Ужасающие последствия неконтролируемого притока оружия до начала конфликта, во время него и после его окончания необходимо показать таким образом, чтобы это привлекло внимание общественности. Столь же важным, как и в деятельности, посвященной противопехотным минам, будет проведение заслуживающего доверия исследования и обмен полученной информацией посредством современных средств связи. Потребуется конкретные и реалистичные предложения по разрешению проблемы, выдвигаемые на этот раз в рамках более разностороннего подхода. Как и в случае с противопехотными минами, для достижения прогресса надо будет добиться тесного сотрудничества и установления доверия между правительствами, неправительственными организациями и международными гуманитарными организациями, сплоченными чувством гуманности и осознанием общей цели.

Ближайшая задача состоит в том, чтобы повысить информированность о людских потерях, которые влечет за собой распространение оружия, и включить вопрос в повестку дня международных обсуждений. Необходимо изменить фаталистическое отношение к ежедневным новостям о вооруженных нападениях на гражданское население, за которые никто не несет ответственности. Необходимо установить такой принцип, чтобы поставщики оружия также разделяли бы ответственность за его использование в ситуациях, когда нарушается международное право.

«Кодексы поведения» в области передачи оружия представляют собой один из перспективных подходов к выработке соглашения относительно того, что можно считать ответственными действиями. Один из подобных сводов правил, разработанный группой Нобелевских лауреатов, возглавляемой бывшим президентом Коста-Рики Оскаром Ариасом, включает критерии, основанные на международном гуманитарном праве. Европейский союз включил положение о необходимости соблюдения гуманитарного права в «Кодекс поведения» стран Европейского союза в области торговли оружием, принятый в мае 1998 г. Свод правил, регулирующих экспорт оружия, построенный пока только на критериях права прав человека, а не гуманитарного права, также находится на обсуждении в конгрессе США.

Успех в деле уменьшения людских потерь, происходящих в результате неконтролируемого распространения оружия, будет зависеть от формирования чувства ответственности и подотчетности — равно как у тех, кто производит оружие, так и у тех, кто его использует. Оружие служит средством для претворения решений о сохранении жизни людям и о лишении их жизни, оно играет решающую роль как в укреплении законопорядка, так и в его подрыве. Его нельзя рассматривать как лишь еще одну форму товара, подчиняющегося законам спроса и предложения.
