
Роль МККК в деле предупреждения вооруженных конфликтов: возможности и их пределы

Жан-Люк Блондель

Не вызывает сомнения, что такой важный вопрос, как предупреждение вооруженных конфликтов оказался в центре внимания Международного Комитета Красного Креста с первых дней его существования. Полностью осознавая трудность дилеммы «предотвратить войну» или «предупреждать страдания, причиненные войной», Гюстав Муанье выступал на Международной конференции в Женеве в октябре 1863 г., знакомя ее участников с целями организации, которая впоследствии станет Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца. Вот что он сказал:

«Некоторые утверждают, что вместо того, чтобы заниматься поисками способов как сделать войну менее кровопролитной, нам следовало бы бороться за уничтожение этого бедствия в корне и работать над установлением вечного мира во всем мире. Если слушать наших оппонентов, то может показаться, что мы стремимся к тому, чтобы, ни много ни мало, узаконить войну и добиться ее восприятия как неизбежного зла. Обоснована ли эта

.....

Жан-Люк Блондель является начальником Отдела доктрины и сотрудничества в рамках Движения (Международный Комитет Красного Креста).

Статья написана на французском языке.

критика? Я так не думаю. Без всякого сомнения, как никто другой, мы желаем, чтобы люди прекратили убивать друг друга и избавились от этого варварского атавизма, который достался им в наследство от отцов. (...) Более того, я уверен, что, организуя оказание помощи раненым, горячо убеждая население принимать в этом участие, вызывая его сочувствие рассказами о страданиях этих несчастных и об ужасном зрелище, которое представляет собой поле боя, раскрывая ужасную правду о войне и предавая огласке во имя милосердия то, что политики очень часто стремятся сохранить в тайне, мы больше сделаем для разоружения народов, чем те, кто прибегает к аргументам экономического характера или к пустым сентиментальным заявлениям»¹.

Однако надежды Муанье не оправдались, не возымели ожидаемого сдерживающего результата ни «прогресс цивилизации», ни повествования об ужасах на полях сражений. Постепенно МККК и Движение пришли к выводу, что необходимо занимать непредвзятую позицию по отношению к конфликтам (в соответствии с принципом нейтральности), то есть действовать, в первую очередь, в интересах жертв войны, не обсуждая причины этих конфликтов. Но от понятия «дух мира» Движение не отказалось, и о нем снова активно заговорили после Первой мировой войны, о чем свидетельствует Обращение, с которым выступили МККК и Лига обществ Красного Креста и Красного Полумесяца² 19 июля 1921 г. и которое содержало «призыв ко всем народам мира бороться с духом войны, который еще витает над миром». Этот призыв содержится в Резолюции V X Международной конференции Красного Креста (Женева, 1921 г.). Два года спустя XI Международная конференция (Женева, 1923 г.) выразила «пожелание, чтобы при всех обстоятельствах Красный Крест выступал как символ мира, считая, что такая позиция не только не отступает от идеи основателей Красного Креста, но и полностью отвечает духу и традиции учреждения».

1 *Compte rendu de la Conférence*, pp. 8 et 9.

2 В настоящее время: Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

В своем докладе «Повестка дня для Красного Креста»³ Дональд Тенсли посвятил несколько страниц вопросам мира, делая это для того, чтобы подчеркнуть различные подходы к этой проблеме участников Международного движения: все они испытывают определенную озабоченность по этому поводу, но предпринять в связи с этим единые действия они не в состоянии. Именно в это время принималось решение о разработке программы действий Красного Креста и Красного Полумесяца как фактора мира. Этому вопросу посвящались многочисленные консультации, для его рассмотрения была создана *Комиссия по миру* (ее распустили только в 1995 г. на заседании Совета делегатов) и проведены две всемирные конференции (Белград, 1975 г. и Ааланд / Стокгольм, 1984 г.). Эти же вопросы находились в центре внимания участников заседаний Совета делегатов, которые проходили в 1977 г. в Бухаресте и в 1983 г. в Женеве.

Сегодня эта работа, проводившаяся в условиях холодной войны и отражавшая противостояние Запада и Востока, в определенной степени утратила актуальность. Тем не менее, выработку определения мира, которое приводится в Преамбуле Устава Международного движения, можно рассматривать как положительный и стабильный результат этих усилий. Так, Международная конференция (Женева, 1986 г.)

«провозглашает, что своей гуманитарной деятельностью и распространением своих идеалов Движение способствует установлению прочного мира, который рассматривается не просто как отсутствие войны, но как динамический процесс сотрудничества между всеми государствами и народами, сотрудничества, основанного на уважении свободы, независимости, государственного суверенитета, равенства и прав человека, а также на справедливом распределении ресурсов для удовлетворения потребностей всех народов».

3 Réévaluation du rôle de la Croix-Rouge – Donald Tansley, *Rapport final: Un ordre du jour pour la Croix-Rouge*, Genève, 1975.

Но вернемся к более близким к нам по времени событиям, чтобы рассмотреть ту роль, которую играет Красный Крест и Красный Полумесяц и в частности МККК в деле предотвращения вооруженных конфликтов, а также ограничения, с которыми они при этом сталкиваются. Вначале обратимся к самому понятию предотвращения или предупреждения и посмотрим, какое значение ему придают в политических кругах.

Определение понятия предупреждения и его употребление

В словаре приводится несколько значений терминов «предупредить» и «предупреждение». Не все из них нам понадобятся. Чтобы рассказать о работе, которую в состоянии выполнить в этой области МККК и другие участники Движения, остановимся на следующих значениях:

- *предупредить, привлечь внимание, информировать* – своевременно сделанное предупреждение, заранее привлеченное внимание, различные формы информирования;
- *опережать, обгонять* – речь идет о предупреждении (подготовке, создании и развитии оперативных возможностей), связанном с прогнозированием;
- *избегать, отклонять, помешать* – в данном случае имеется в виду безотлагательный, разовый характер действия (предупреждение конкретного конфликта, предотвращение нарушений гуманитарного права, возобновления конфликтов).

В исследованиях различных авторов понятие «предупреждение» трактуется по-разному. Следует также напомнить о тех значениях, которые придаются ему в медицине или в социальной сфере. Но не будем приводить дополнительных примеров и остановимся на трех уровнях предупреждения, которые определили Джон Миддлтон и Марк Пулфорд:

«В медицине *первичная профилактика* заключается в том, чтобы не допустить наступления болезни, предпринимая действия до того, как начнется патологический процесс. (...) К таким действиям можно отнести принятие законов по охране здоровья и обеспечению безопасности, вакцинацию, борьбу с табакокурением, а также осуществление программ полового воспитания.

Вторичная профилактика имеет целью предотвратить появление симптомов заболевания, выявляя его на начальной стадии. Основными примерами такой вторичной профилактики являются медицинские обследования и срочное лечение выявленного заболевания. При хроническом заболевании *третичная профилактика* в случае обострения заболевания не позволит привести к инвалидности или вызвать смерть больного. *Третичная профилактика* означает не только лечение больного и его реабилитацию, но также изменение его физического окружения и оказание медицинской помощи на дому. Чтобы описать эти процессы, можно также использовать такие выражения как «свести отрицательные последствия к минимуму» и «сократить масштабы ущерба»⁴.

Сразу же заметны параллели с предупреждением конфликтов: воспитание и обучение с целью предотвращения их возникновения, действия ограничивающие их распространение и недопущение повторного возникновения. Приведем еще две цитаты из недавно опубликованных на эту тему трудов:

«*Превентивная дипломатия* и воздействие на *предконфликтные ситуации* – так двояко можно трактовать понятие предупреждения. (...) Превентивная дипломатия предполагает краткосрочные действия, направленные на работу с возможными участниками конфликта накануне его возникновения. Во втором случае речь идет о том, чтобы попытаться воздействовать не на участников, а на ситуации, которые рассматриваются как предконфликтные, причем делать это надо заблаговременно, то есть задолго до того, как конфликт будет считаться вероятным»⁵.

«Важно проводить различие между структурными причинами, лежащими в основе конфликта, и непосредственными причинами, вызывающими эскалацию конфликта. (...) Структурное предотвращение должно осуществляться по трем главным направлениям: экономика, потребности насе-

4 Towards Primary, Secondary and Tertiary Prevention of War. – *Medicine and War*, Vol. 10 (1994), pp. 294-305 ; citation : p. 295.

5 Maurice Bertrand. Vers une stratégie de prévention des conflits? – *Politique Étrangère*, n° 1, Printemps 1997, pp. 111-123 (cette citation : p. 111).

ления и управление; оно должно сочетать помощь в области развития и создания возможностей на местах с помощью в организации выборов и контроле за соблюдением прав человека. (...) Непосредственные причины конфликта часто бывают результатом принятия определенными руководителями или политическими демагогами предумышленных решений о применении насилия при разрешении спорных вопросов. «Плохое руководство» может воспользоваться причинами отсутствия безопасности, уязвимостью определенных групп, социальным и экономическим расслоением в такой степени, что насилие становится средством укрепления власти демагогов»⁶.

Послеуем примеру Мориса Бертрена и рассмотрим — но в более широком смысле — понятие уязвимости в связи с понятиями бедствия и катастрофы. По словам д-ра Перрена, который цитирует Г. Вильш-Шо, бедствие — это «сочетание в определенное время и в определенном месте двух факторов: опасности и уязвимости»⁷. *Опасность* определяется теми условиями, в которых оказывается лицо или группа лиц (землетрясение, наводнение, агрессия и т. п.), а также их *уязвимостью*. В связи с этим приведем отрывок из текста «Стратегия-2010» (глава 6), принятого Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца:

«Уязвимость, понятие одновременно относительное и динамичное, зависит от способности индивида или группы индивидов противостоять в определенный момент конкретной опасности. Она может ассоциироваться с некоторыми характерными чертами бедности, при этом уязвимость является и свойством отдельных лиц, оказавшихся в ситуации, характеризующейся отсутствием безопасности, беззащитностью, шоком и стрессом».

6 Фред Таннер. Предотвращение конфликтов и разрешение конфликтов: пределы многостороннего участия. — Международный журнал Красного Креста. Сборник статей, 2000, с. 77-97 (цитата: с. 81).

7 P. Perrin. *Guerre et santé publique. Manuel pour l'aide aux prises de décisions.* Genève, CICR, 1995, p. 354 et suiv.

Последствия катастрофы или кризиса будут, таким образом, зависеть как от явления, вызвавшего кризис (опасности), так и от уязвимости пострадавших лиц или населения и от их способности реагировать на эту ситуацию. Об этом необходимо помнить, начиная рассматривать вопросы предупреждения: катастрофа может выявить скрытые формы уязвимости, что может подтолкнуть нас к углубленному осмыслению проблемы предупреждения кризисов или уменьшения опасности их повторного возникновения. Такой анализ следует вести по трем направлениям: а) явления, вызывающие кризисы; б) различные типы уязвимости (человека, организации и т. д.); в) люди (реальные и потенциальные жертвы) и системы, в которых они живут и которые призваны их защищать.

Следует также заметить, что учитывая нестабильность ситуаций, складывающихся в результате военных действий, любая из них, которую называют постконфликтной, может стать ситуацией предконфликтной. В связи с этим действия по устранению последствий конфликта становятся и превентивной деятельностью. При этом понятие *континуума* (чрезвычайная ситуация — восстановление — развитие) утрачивает свою актуальность (если в начале 90-х гг. о нем часто говорили, то сегодня многие от него отказались), так как подобные ситуации уже не возникают в хронологическом порядке. Идея *смежности*, которая появилась в то же время, является более приемлемой, но, проявляя реалистический подход к этой проблеме, на ней останавливаться тоже нельзя: одновременно существуют ситуации, характеризующиеся частичным развитием, нестабильностью и опасностью возобновления насилия. Таким образом, эффективная гуманитарная деятельность должна одновременно осуществляться по трем направлениям — *предупреждение, коррекция* (контроль, дополнительная помощь) и *строительство* (усиление структур и расширение возможностей). В любом случае, независимо от того, какое определение используется, понятие «предупреждение» тесно связано с понятиями долгосрочности и консолидации; речь идет, следовательно, о постоянном внимании, которое необходимо уделять этим вопросам, и о деятельности в этой области, рассчитанной на длительное время. Что касается гуманитарной сферы, то здесь мы увидим, что

для того, чтобы предупредить, необходимо осуществлять определенные виды деятельности постоянно, а во время кризиса — выполнять отдельные разовые задачи.

Остановимся в настоящем разделе, посвященном использованию понятия «предупреждение», еще на одном принятом в мире политики понятии — «безопасность человека». Этой теме были посвящены два международных совещания, проходивших на уровне министров: одно проводилось 20 мая 1999 г. в Люслэне (Норвегия), а второе — 11–12 мая 2000 г. в Люцерне (Швейцария)⁸. В Норвегии об этом говорили в самых общих словах, а основное внимание было уделено необходимости расширить возможности ООН и региональных организаций по разработке стратегических планов в области предотвращения конфликтов. На второй встрече прозвучали более конкретные указания:

«Предотвращение конфликтов — лучший способ воспрепятствовать снижению уровня безопасности человека. Чтобы предотвращать конфликты необходимо бороться с их глубинными причинами, а именно — бедностью, загрязнением окружающей среды, отсутствием экономических перспектив. Руководствуясь этим положением, министры и другие участники встречи сочли, что для создания условий, способствующих предупреждению конфликтов и повышению уровня безопасности, следует разрабатывать и осуществлять программы в области социальной защиты, которые являются первым шагом в направлении выполнения стратегических планов по предотвращению конфликтов. Создание прочных основ социальной защиты путем развития образования и здравоохранения, а также привлечения негосударственных структур, даст государствам социальные механизмы, необходимые не только для того, чтобы предотвращать конфликты и кризисы, но и для того, чтобы противостоять им и эффективно управлять ими в течение продолжительного времени».

⁸ Третье совещание по вопросам безопасности человека состоялось в Петре (Иордания) в мае 2001 г.; на нем было продолжено обсуждение этих вопросов.

Определение концепции безопасности человека, выработанное на первом совещании министров, почти полностью совпадает с определением предупреждения, которое утвердили участники второго совещания, а это позволяет говорить о том, что эти два понятия практически взаимозаменяемы:

«По сути, под *безопасностью человека* понимают отсутствие угрозы его правам, безопасности и даже жизни. Безопасность человека стала не только новым способом измерения степени безопасности в мире, но и определила новые задачи, которые следует решать во всемирном масштабе. Безопасность и отсутствие страха связаны так же, как благосостояние населения и обеспеченность товарами. Следовательно, безопасность человека и его развитие — две стороны одной медали, они усиливают друг друга и создают взаимно благоприятные условия».

На этих двух совещаниях, проведенных на уровне министров, пункты «повестки дня для безопасности человека» были проиллюстрированы перечнем направлений, по которым должна вестись более активная деятельность, имеющая целью уменьшить отрицательные последствия действий, совершаемых в настоящее время политиками и военными. Это — уничтожение противопехотных мин, контроль над рынком легкого оружия, защита детей в условиях вооруженного конфликта, защита гражданского населения во время вооруженного конфликта, обеспечение безопасных условий работы сотрудников гуманитарных организаций, содействие созданию Международного уголовного суда, борьба с организованной преступностью на международном уровне, содействие соблюдению прав человека и международного гуманитарного права.

Понятие безопасности человека, конечно, не зародилось в ходе этих двух совещаний. О нем заговорили, скорее всего, в результате применения в начале 90-х гг. новых критериев оценки человеческого развития: вместо того, чтобы уделять основное внимание территориальной и военной безопасности, новый подход предполагает, что усилия в области политики и экономики будут направлены, прежде всего, на устойчивое развитие человека. ПРООН установила семь основных параметров безопасности че-

ловека: экономический, продовольственный, санитарно-гигиенический, экологический, личностный, общественный, политический⁹. Чтобы проиллюстрировать это новое толкование понятия безопасности человека, приведем три выдержки из доклада ПРООН:

«Безопасность человека означает уверенность в завтрашнем дне. Речь идет не столько о питании и обеспечении одеждой, сколько о политической и экономической стабильности».

«Мы счастливы и чувствуем себя в безопасности в том случае, когда у нас есть чем накормить наших детей».

«Чувство опасности и неуверенности вызывают, в первую очередь, насилие и преступность, а также опасения по поводу незаконных действий полиции. Удовлетворение основных потребностей человека также является важным фактором безопасности».

В докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира («Доклад Брахими», от 17 августа 2000 г.; пункт первый «Деятельность по предупреждению конфликтов») также говорится, что

«Группа (...) поддерживает рекомендации Генерального секретаря, которые касаются предупреждения конфликтов и содержатся в Докладе тысячелетия, а также в замечаниях, сформулированных на втором публичном заседании Совета Безопасности, посвященном предупреждению конфликтов (июль 2000 г.), и, в частности, его обращение, адресованное «всем тем, кто занимается вопросами предупреждения конфликтов и развития — ООН, учреждениям, созданным на Бреттон-Вудской конференции, правительствам и организациям гражданского общества с призывом проявлять большую последовательность при решении этих проблем».

Предупреждение вооруженных конфликтов

Забота о предупреждении вооруженных конфликтов возникла не сегодня. Борьба между «поджигателями войны» и

⁹ См. Rapport mondial sur le développement humain, PNUD/UNDP, New York, 1994.

«пацифистами» велась практически на протяжении всей истории человечества. Не проводя даже краткого исторического исследования, мы можем проиллюстрировать это положение несколькими высказываниями, смысл которых менялся в зависимости от исторического этапа: «хочешь мира, готовься к войне» — «не хочешь войны, изучай ее» — «хочешь мира, готовься к ... миру». (Мы не настолько наивны, чтобы полагать, что эти высказывания появились строго в хронологическом порядке; при «философски корректном» анализе следует учесть и другие высказывания, дополняющие вышеприведенные утверждения). С точки зрения права и принципиальной политики, международное сообщество живет в настоящее время под знаком Устава Организации Объединенных Наций и, в частности, части 3 статьи 2, где говорится, что «все Члены организации Объединенных Наций разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость». Анализ деятельности по предотвращению конфликтов ведется на основе этого положения.

Многие исследователи и, следовательно, правительства большинства стран выделяют следующие этапы предотвращения вооруженных конфликтов (с некоторыми нюансами или промежуточными этапами). Эти мероприятия приводятся не в хронологическом порядке, речь идет скорее о действиях, интенсивность которых соответствует степени сложности той или иной ситуации:

- *раннее предупреждение (early warning)*: анализ политической обстановки (точный и надежный), создание и использование соответствующих банков данных и т. д.;
- *превентивная дипломатия*: действия политического характера «у истоков» конфликта, оказание давления, посредничество, добрые услуги, привлечение специального посланника, направление миссий для проведения расследования и установления диалога, «круглые столы», поддержка политических сил умеренного толка и руководителей, выступающих за примирение и т. д.;
- *действия неправительственных организаций* или представителей «гражданского общества»: наблюдатели, посредничество,

неформальные встречи, содействие, оказываемое группам или лицам, пользующимся влиянием и выступающим за ненасильственные методы разрешения конфликта и т. д.;

- *военные меры* (предпринимаемые третьей стороной): посылка наблюдателей, силы по разделению противоборствующих сторон, контроль над потоками оружия, демилитаризация войск и т.д.;
- *правовые меры*: расследования, правовые реформы, реформирование полицейской системы, третейский суд, правовая или административная поддержка судебной системы, защита меньшинств и т.д.;
- *социально-экономические меры*: экономические реформы, внешняя помощь, создание новых рабочих мест, восстановление и развитие сельскохозяйственного сектора, транспортных средств и т.д.;
- *образовании*: обучение праву прав человека, укрепление структур, организаций и средств массовой информации, способствующих созданию атмосферы диалога и согласия, воспитание гражданственности, обмена между группами, обучение эффективному управлению государственными делами и т. д.
- *гуманитарная деятельность*: помощь наиболее уязвимым группам населения, поддержка местных гуманитарных организаций, возвращение на родину и социальная реабилитация беженцев, воссоединение семей и т.д.

Мы можем определить и принимать соответствующие меры, исходя из того, какие факторы могут привести к возникновению конфликта:

- причины системного характера (предварительные условия), например, историческое разделение, нехватка ресурсов, наследие колониального прошлого;
- факторы, способствующие возникновению конфликта (имеющие менее отдаленную природу), например, авторитарный режим, коррупция, доступность оружия, распад объединяющих структур;
- причины, повлекшие за собой конфликт (вызвавшие конфликт), например, репрессивная политика, акты насилия, вне-

запно возникший экономический кризис, провокации со стороны военных.

Эти факторы можно учитывать как в ситуациях, когда возникает напряженность, но конфликт еще не наступает (первичное предупреждение), так и в ситуациях, характеризующихся сильной напряженностью или определенным вооруженным насилием (вторичное предупреждение), и в постконфликтных ситуациях (третичное предупреждение). В случае вооруженного конфликта предпочтительно говорить о снижении уровня насилия (*conflict mitigation*, возможно, *conflict transformation*). Не вызывает сомнения, что в любом случае консолидирующие факторы (повышение уровня социальной защищенности, упрочение мира, укрепление демократических механизмов, повышение потенциала местных властей и т. д.) дополняют меры по ограничению насилия (контроль за нарушениями права, санкции, пропаганда норм гуманитарного права непосредственно в горячих точках, перемирия и т. д.). В большинстве изученных документов основное внимание уделяется таким аспектам, как более интенсивное использование на местном уровне факторов, способствующих установлению мира, а также обращение в этих целях к «здоровым» силам в сфере политики, культуры и религии. Необходимо, конечно, добиться равновесия между действиями (необходимыми), осуществляемыми извне, и деятельностью местных жителей и организаций, но именно благодаря инициативам и работе последних будут найдены долгосрочные решения. Этим объясняется большое значение обмена опытом и информацией, диалога, партнерства, работы среди местного населения.

Рассматривая вопрос об ограничении насилия, следует выяснить, будут ли иметь положительные последствия *запрещение новых видов оружия* или новых военных технологий (подразумевается, что их использование может привести к большому числу жертв и разрушений) и ограничения, налагаемые на передачу оружия. МККК накопил в этой области определенный опыт, которым

он делится с государствами¹⁰. Следует, однако, отметить, что для большинства современных конфликтов (да и будущих тоже) не характерно широкое использование высокотехнологичных вооружений и существует вероятность того, что ограничения в этой области (несмотря на то, что они желательны и необходимы) будут лишь в ограниченной степени воздействовать на размах и жестокость боевых действий.

Коротко остановимся и еще на одном — относительно новом — аспекте этой проблемы: речь идет о возможном уголовном пресечении совершенных в ходе вооруженного конфликта правонарушений путем привлечения к уголовной ответственности лиц, подозреваемых в совершении военных преступлений и преступлений против человечности, Международным уголовным судом и другими специальными судебными органами, имеющими аналогичную юрисдикцию. Однако остается открытым вопрос, обладает ли достаточным сдерживающим действием подобный механизм, чтобы ограничивать не только число преступлений, совершаемых во время того или иного конфликта, но и применение силы с целью разрешения спорных вопросов, возникающих между разными государствами или внутри одного государства. В настоящей статье мы не будем пытаться на него ответить, но упомянуть об этом было необходимо.

В настоящем разделе следует также остановиться на некоторых критических замечаниях по поводу понятия предупреждения конфликтов. Они сродни замечаниям, сделанным в отношении отказа от насилия, или отражают определенную политическую наивность (или лицемерие) их авторов:

- предупреждение — «политическая мода», которой следуют богатые страны (стремление к миру для сохранения своей «цивилизации», социально-экономических достижений), желающие заставить все остальные государства не прибегать более к оружию;

10 См. проведенное МККК исследование «*La disponibilité des armes et la situation des civils dans les conflits armés* (juin 1999)», а также тексты выступлений представителей МККК во время обсуждения статьи 36 («Новые виды оружия») Допол-

нительного протокола I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г. или на заседаниях, посвященных рассмотрению действия Конвенции 1980 г. о запрещении конкретных видов обычного оружия.

- предупреждать кризис — это, если говорить прямо, следить за тем, чтобы ничего не произошло; правительства не получают от этого никаких политических дивидендов и, в принципе, не заинтересованы в том, чтобы что-то предпринимать в этом направлении. Единственное, что может их подталкивать к мерам по предупреждению кризиса, так это финансовая сторона дела; что хуже, так это то, что благодаря участию в урегулировании кризиса, они могут отстаивать свои собственные интересы, в том числе, в экономической области;
- предупреждение конфликтов является новой формой отказа от насилия (политически корректный римейк пацифизма), которая увековечивает существование структур, основанных на неравенстве, в то время, как подлинный мир основывается на социальной справедливости;
- у политиков вполне достаточно информации о возможных кризисах, и им известны решения, принимая которые можно наилучшим способом их предотвратить. Им не хватает политической воли установить мир и справедливость, что неизбежно приведет к потере ими власти или привилегий. Со своей стороны, организации, которые располагают необходимой информацией и могут заранее предупредить о возможном кризисе, не могут оказать существенного влияния на политиков.

Роль МККК в деле предотвращения вооруженных конфликтов

В Проекте «Будущее»¹¹, разработанном МККК в 1997 г., подтверждается решимость уделять повышенное внимание вопросам предупреждения вооруженных конфликтов:

« МККК предпринимает шаги и в области предупреждения (...), призывая государства уже в мирное время принять на национальном уровне необходимые для этого меры, в частности, в том, что касается распространения международного гуманитарного права и установления уголовных санкций

¹¹ Международный Комитет Красного Креста, Проект «Будущее»: задачи, миссия и стратегические направления, Женева,

12 декабря 1997 г. – Международный журнал Красного Креста, № 20, март 1998 г., с. 156-167.

на случай его нарушения. МККК также поощряет преподавание этого права и изучение лежащих в его основе принципов в кругах, для которых данные вопросы представляют интерес. Кроме того, МККК предпринимает в отдельных случаях усилия, направленные на то, чтобы своей конкретной деятельностью способствовать смягчению напряженности в различных регионах, средствами гуманитарной дипломатии привлечь внимание международного сообщества к чрезвычайным ситуациям»¹².

Выполняя свои задачи, МККК постоянно уделяет внимание вопросам предупреждения конфликтов. В некотором смысле все виды деятельности, осуществляемые МККК в ходе различных операций на местах или при разработке таких тем, как женщины и война, перемещенные лица, дети во время вооруженных конфликтов, способствуют, каждый по-своему, достижению следующих целей, на которые направлена гуманитарная деятельность: а) разработка норм и обучение; б) нормализация и оздоровление ситуации; в) прогнозирование и предупреждение.

Сама структура и внутренняя организация МККК однозначно свидетельствуют о его стремлении принимать превентивные меры. Это выражается в:

- активной роли, которую играют региональные делегации, производя анализ ситуаций, прогнозируя кризисы, проводя большую работу в области обучения международному гуманитарному праву и распространяя информацию о нем, сотрудничая с национальными обществами с целью их подготовки к чрезвычайным ситуациям;
- последовательном и новаторском подходе Отдела здравоохранения и оказания гуманитарной помощи к выполнению задач в области медицины и санитарии во время конфликтов, который придает первостепенное значение вопросам профилактики, первичной медицинской помощи, охране природной среды и постконфликтному восстановлению;
- огромной работе по развитию и имплементации международного гуманитарного права и активном участии МККК в между-

¹² Там же, с. 164.

народно-правовой деятельности, направленной на обеспечение более эффективной защиты человека, предотвращение чрезмерного насилия, использования особо жестоких видов оружия (лазерное оружие) или вооружений, причиняющих чрезмерные страдания (мины и т. д.);

- обучении международному гуманитарному праву в различных кругах — вооруженных силах, школах, университетах и т. д.;
- деятельности его Отдела по предоставлению защиты, который выполняет серьезную работу в области предупреждения пыток и обеспечения нормальных условий содержания под стражей. Проводя семинары по этим темам с участием представителей неправительственных организаций и учреждений ООН, МККК старается также ознакомить их со своими идеями, содействуя тем самым лучшему пониманию вопросов защиты, одним из элементов которой является предупреждение;
- создании национального механизма анализа и перспективного прогнозирования — комитета по гуманитарной дипломатии, который должен играть ведущую роль в таких областях, как предупреждение, прогнозирование и проведение политических кампаний.

Таким образом, МККК способствует предупреждению правонарушений и защите человеческого достоинства, выполняя ряд задач, носящих *постоянный* характер. Здесь необходимо сказать о работе в области обучения гуманитарному праву, которую МККК выполняет на всех континентах. Примерами тому являются программы, разработанные совместно с министерствами образования некоторых государств в Восточной Европе и Центральной Азии, а также программа «Знакомимся с гуманитарным правом». Вышеупомянутые программы преследуют следующие цели:

- для того чтобы обеспечить защиту жертв в условиях вооруженного конфликта, формировать понимание того, что использование силы имеет пределы;
- содействовать лучшему пониманию и тем самым — повышению ответственности в условиях кризиса, когда требуется осуществлять действия гуманитарного характера;
- выработать способность понимать, какие последствия в гуманитарной сфере будут иметь насилие и конфликт, и пропа-

гандировать гуманитарную деятельность и гуманитарные взгляды.

Распространение знаний об основополагающих принципах Красного Креста и Красного Полумесяца, а также о международном гуманитарном праве, в частности, среди молодежи имеет целью сократить количество правонарушений, защитить уязвимых лиц и группы населения, содействуя при этом созданию атмосферы уважения человеческого достоинства и соблюдению таких ценностей, как солидарность, взаимопомощь, внимание к более слабым. И в этом смысле пропаганда международного гуманитарного права и основополагающих принципов выходит за рамки Международного движения и оказывает влияние на взгляды и поведение политических деятелей, в том числе лиц, в обязанность которых входит применять силу.

Поддержка, которую МККК оказывает *национальным обществам*, также должна рассматриваться с точки зрения укрепления гражданского общества, местных гуманитарных организаций и содействия стабильной деятельности тех из них, которые прочно «стоят на ногах». Национальные общества играют решающую роль на всех этапах гуманитарной деятельности:

- в ходе анализа ситуаций, подготовки к действиям;
- по время оказания помощи жертвам и действий, направленных на ограничение насилия, в частности, распространения гуманитарных норм;
- в период укрепления мира в постконфликтный период путем содействия восстановительным процессам в обществе, в том числе в области гуманитарных ценностей.

Когда говорят о предупреждении конфликтов, почти не вызывает сомнения тот факт, что вопросу меньшинств (национальных групп или подгрупп или иностранцам) должно уделяться особое внимание, учитывая, что глубинные (а также непосредственные) причины конфликтов очень часто коренятся в самом положении этих меньшинств. За исключением одного опроса, а также опубликования серьезного исследования на эту тему¹³, МККК

¹³ Jean-Luc Chopard. *Minorities and Pre-Cross and Red Crescent Societies*, Genève, Institut Henry-Dunant, 1993.

не проводил до сегодняшнего дня систематического анализа потребностей населения. На этом этапе положение складывается следующим образом:

- МККК интересуется проблематика, связанная с положением меньшинств. Тем не менее, дать определение меньшинства — дело очень непростое. Можно предложить следующее рабочее определение: уязвимая группа населения или объект дискриминации, оказавшиеся в ситуации, при которой эта группа или объект может стать жертвой или источником насилия;
- во время конфликта МККК, несомненно, помогает меньшинствам, которые как раз и представляют собой многочисленную группу жертв конфликта, однако эта помощь не означает, что МККК придает особое значение тому, что эти жертвы принадлежат к меньшинству;
- в мирное время следует быть более осторожным, так как необходимо установить пределы деятельности МККК (мандат, полномочия и т. д.). В этом случае целесообразно, чтобы в этом направлении действовали национальные общества (при поддержке МККК);
- в исследовании Ж.-Л. Шопара говорится о том, что предупреждение в основном представлено деятельностью национальных обществ соответствующих стран. Здесь имеется в виду участие представителей различных меньшинств в деятельности этих обществ, что делает последних выразителями интересов всех групп населения (институциональный аспект), а также соблюдение принципа беспристрастности при осуществлении программ (оперативный аспект) и деятельность по сближению различных групп населения, привлечение внимания к условиям жизни меньшинств и их интеграции (превентивный аспект).

Участие в принятии решений, распределение ресурсов и поиск в условиях диалога и обмена мнениями выходов из кризисов, постоянно угрожающих человечеству, имеют решающее значение для предупреждения взрыва разрушительного насилия.

Если же перейти к рассмотрению более конкретного вопроса, касающегося способности МККК предупреждать или способствовать предупреждению кризиса, который может вызвать вооруженный конфликт, то следует напомнить, что при всем

желании содействовать укреплению духа мира МККК все же не является пацифистской организацией. Его сдержанность в том, что касается квалификации конфликтов или обсуждения непосредственных причин вооруженных конфликтов (что можно сравнить с проходом по минному полю), обуславливается принципами нейтральности и беспристрастности. Его призвание предоставлять защиту и помощь жертвам конфликта, кем бы они ни были, требует соблюдения строгой дисциплины в этой области. И хотя МККК в целом выступает за мир, ему сложно высказывать свое мнение по той или иной ситуации, когда его словам обязательно могут придать политическое звучание, а это ведет к риску ограничить его собственные возможности действовать. Однако это не означает, что МККК не играет никакой роли в области предупреждения кризисов. Примеров тому немного, но они весьма примечательны.

Наиболее известен Карибский кризис, произошедший в октябре 1962 г., когда МККК с согласия непосредственно заинтересованных государств взял на себя подбор и направление нейтральных экспертов для инспектирования советских кораблей, направляющихся на Кубу. Эти специалисты должны были подтвердить, что на борту не было баллистических ракет¹⁴. Кризис разрешился без участия МККК, но вряд ли можно сомневаться в том, что Международный Комитет реально — хотя и в ограниченной мере — способствовал мирному урегулированию серьезного политического разногласия, которое могло бы перерасти в мировой конфликт.

Сразу после этих событий XX Международная конференция (Вена, 1965), участники которой узнали об этой инициативе, приняла резолюцию № 10, которая

«призывает Международный Комитет Красного Креста предпринимать, находясь в постоянном контакте с Организацией Объединенных Наций и в рамках его гуманитарной деятельности, все усилия, направленные на предупрежде-

14 См. Thomas Fischer. The ICRC and the 1962 Cuban missile crisis. — *RIRC*, n° 842, juin 2001, pp. 287-309.

ние или урегулирование возможных вооруженных конфликтов, а также принимать участие с согласия заинтересованных государств во всех соответствующих мероприятиях ...».

Следующая конференция (Стамбул, 1969 г.) в резолюции XXI подтвердила сделанное Международному Комитету Красного Креста предложение предпринимать гуманитарные инициативы, привлекая национальные общества к участию в мерах по снятию напряженности в отношениях между противоборствующими сторонами. XXI Международная конференция рекомендовала,

«чтобы в случае вооруженного конфликта или ситуации, представляющей угрозу миру, МККК приглашал при необходимости представителей национальных обществ заинтересованных стран для совместного или раздельного обсуждения возникающих гуманитарных проблем и рассмотрения с согласия заинтересованных правительств той роли, которую бы Красный Крест смог сыграть в деле предотвращения конфликта или достижения прекращения огня и остановки военных действий ...».

Конечно, МККК никогда не претендовал на роль «всеобщего посредника», но ему удавалось в прошлом, и он может и сейчас предпринимать действия превентивного характера в ситуациях, характеризующихся напряженностью (примеры: контакты с югославским правительством в 1990-1991 гг.; кризис, вызванный оккупацией Кувейта в 1990 г.). Следует упомянуть и те случаи, когда МККК содействовал предотвращению эскалации насилия или играл серьезную посредническую роль: вооруженный конфликт в Доминиканской республике (1965 г.); выдворение Ираком иранских граждан (1969-1974 гг., организация в Женеве в мае 1972 г. встречи представителей национальных обществ Ирака и Ирана в духе вышеупомянутой резолюции, принятой стамбульской Международной конференцией); переговоры между сальвадорским правительством и ФНОФМ (1984 г.). Напомним также о деятельности МККК в мексиканском штате Чьяпас в начале

1994 г.¹⁵ Даже когда мир не удается сохранить, то есть в разгар конфликтов, МККК играет свою роль, когда следит за соблюдением Женевских конвенций, Дополнительных протоколов к ним и других договоров в гуманитарной области.

Для МККК главной задачей является *предупреждение нарушений гуманитарного права*. Право (правовая норма) предоставляет защиту: предупредить его нарушение — значит защитить людей, обеспечить их безопасность. Соблюдаемость права в значительной степени обеспечивает безопасность людей, и одна из целей политики, направленной на предупреждение конфликтов, заключается в правовой (юридической, судебной) безопасности. Развивать гуманитарное право и распространять знания о нем, следить за тем, чтобы его уважали (то есть за тем, чтобы на покровительствуемых лиц полностью распространялось действие этого права) — одна из целей, которую преследует МККК, выполняя свои оперативные задачи. Это — недопущение насильственной вербовки детей, защита женщин от правонарушений, которые обычно совершаются в отношении женщин, защита перемещенных лиц и т. д. Даже в разгар боевых действий МККК, верный международному гуманитарному праву, стремится предотвращать случаи чрезмерного насилия, препятствовать совершению правонарушений, пыткам. Речь идет о том, чтобы не допускать таких ситуаций, когда взаимоотношения противников достигают «критической точки», и их взаимная ненависть и жажда мести окончательно одерживают верх над усилиями по примирению и снижению уровня напряженности.

Деятельность в послевоенный период

Замечания, сделанные в связи с предупреждением конфликтов, можно также отнести *mutatis mutandis* к действиям, которые необходимо предпринимать для того, чтобы не допустить повторного возникновения конфликта. При анализе пред-

15 Б. Межеван. Между восставшими и правительством. Деятельность МККК в Мексике (январь-август 1994 г.). — МЖКК, № 2, январь-февраль 1995 г., с. 118-133.

конфликтных и постконфликтных ситуаций можно говорить о совпадении по многим пунктам подходов к таким вопросам, как характер конфликтов, их продолжительность и постоянно существующая опасность возобновления актов насилия. Нередко деятельность по восстановлению совпадает с профилактической работой. Что касается предмета нашего рассмотрения, то хотелось бы выделить следующие заслуживающие внимания аспекты:

- дифференцирование деятельности в зависимости от ситуации, структур, акторов (политических, экономических, военных);
- выявление косвенных, но тем не менее важных причин конфликта, которые сохраняются (иногда принимая другую форму) после окончания военных действий и могут привести к возобновлению актов насилия.

Деятельность, осуществляемая в политической и гуманитарной областях во время конфликта, может положительно отразиться на создании условий, способствующих процессу, направленному на установление мира. Выделим, в частности, следующие направления работы:

- необходимое планирование и организация оказания помощи извне, не допуская отрицательных побочных последствий;
- обучение нормам международного гуманитарного права и постоянный контроль и корректирование их применения;
- распределение помощи, в том числе, поступающей извне, при строгом соблюдении принципа беспристрастности, чтобы у населения не складывалось впечатление, что одни группы населения оказываются в привилегированном положении по отношению к другим (принцип беспристрастности является основным на восстановительном этапе);
- выявление акторов, играющих стабилизирующую роль и оказание им содействия (НПО, деятельность которых направлена на примирение; смешанные семьи; церкви и т. д.).

Выполнение норм международного гуманитарного права не прекращается по окончании активных военных действий (репатриация пленных, розыск пропавших без вести и т. д.). Кроме того, следует принимать определенные меры, направленные на восстановление нормальной жизнедеятельности общества, которые выходят за рамки международного гуманитарного права (не-

обходимость их осуществления может обуславливаться, например, нарушением этого права):

- возмещение пострадавшим нанесенного ущерба; розыск пропавших без вести, предоставление сведений об их судьбе;
- преследование лиц, обвиняемых в совершении нарушений международного гуманитарного права и преступлений против человечества;
- репатриация беженцев, возвращение перемещенных лиц в места их прежнего проживания, их реинтеграция там (с учетом того факта, что их отъезд был, очевидно, вызван возникшей там напряженностью).

Необходимо планировать мир, вести мирное строительство. И эта работа начинается уже во время конфликта и ведется по следующим направлениям (перечень неполный):

- укрепление гражданского общества, местных акторов, самостоятельности местных и общенациональных организаций; как и во время конфликта необходимо избегать того, чтобы возникла стойкая зависимость от помощи извне и разрушались местные адаптационные механизмы;
- не ограничиваться политическим сектором (например, сельскохозяйственная реформа, социальное обеспечение, выборы) и укреплять систему здравоохранения и производство продовольствия, охранять природные ресурсы и развивать образовательную систему;
- привлекать к участию в восстановительной деятельности внешних экономических партнеров, при этом строго следить за использованием и укреплением местных ресурсов — подготовка первоклассных специалистов и предоставление им рабочих мест (не допускать эмиграции по экономическим причинам).

Как и на предыдущих этапах (предупреждение кризисов, ослабление насилия во время войны), важно выявлять и поддерживать акторов, способствующих стабилизации обстановки, в частности, организации, участвующие в процессе примирения, «восстановлении менталитета». В этом кроется определенная опасность политического характера, поскольку поддержка той или иной группы может расцениваться как не беспристрастное отношение к ней. Внутри Движения особое внимание следует уде-

лять поддержке того или иного национального общества со стороны всех его участников с тем, чтобы оно располагало средствами, позволяющими ему предоставлять гуманитарные услуги, в которых нуждается население.

В качестве заключения (неокончательного)

Настоящая статья — лишь эпизод в широко ведущейся дискуссии, и мы не можем подвести в ней окончательный итог. Тем не менее, в качестве заключения хотелось бы выделить две основные мысли:

Предупреждение является элементом защиты. К предупреждению не относятся раз и навсегда установленные виды деятельности; это понятие, как и защита, означает предмет озабоченности, оперативную цель. Международное гуманитарное право само является основным элементом защиты жертв вооруженных конфликтов. Выработка норм международного гуманитарного права, его развитие, распространение знаний о нем и его имплементация — все это составные части защиты человека. Предупреждать нарушения этого права означает защищать людей и их сообщества.

У Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца ограниченные возможности в том, что касается предупреждения вооруженных конфликтов, хотя оно может активно способствовать установлению атмосферы уважения к человеческой личности, проводя, в частности, соответствующую воспитательно-пропагандистскую работу силами своих добровольцев и штатных сотрудников. Однако оно может действовать более эффективно в отношении *предупреждения повторного возникновения конфликта*. Участие Движения в процессе создания благоприятных для примирения условий, восстановления социальных структур является фактором укрепления мира. Тем самым Движение, благодаря взаимодополняемости мандатов и полномочий его участников, может выполнять в этой области серьезную работу, положительные результаты которой будут ощущаться еще длительное время.

