

Фриц Кальсховен

Беспристрастность и нейтральность в
гуманитарном праве и практике

Марион Харрофф-Тавель

Нейтральность и беспристрастность

*Важность этих принципов для Международного
движения Красного Креста и Красного Полумесяца и
трудности, связанные с их применением*



Беспристрастность и нейтральность в гуманитарном праве и практике

1. Международный Суд об оказании США гуманитарной помощи (никарагуанским) «контрас»

27 июня 1986 г. Международный Суд (МС) вынес решение по делу «О действиях военных и полувоенных формирований на территории Никарагуа и вблизи ее границ».¹ Судебное дело, касающееся противостояния Никарагуа и Соединенных Штатов Америки, замечательно во многих отношениях,— столь же замечательно и судебное решение.² Я хотел бы выделить в нем две особенности: в деле рассматривается ситуация вооруженного конфликта и упоминается Красный Крест.

Причиной того, что Гаагский Суд редко рассматривает дела о вооруженных конфликтах, является нежелание государств передавать такого рода вопросы в его юрисдикцию. Тот факт, что в данном случае Суд вообще смог приступить к разбирательству по делу,— это, скорее, процедурная случайность, нежели результат какой-то особо похвальной позиции сторон в споре.³ Поскольку маловероятно, чтобы за этим примером вскоре последовали многие другие, я могу пока поставить на этом точку.

¹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, *ICJ Reports*, 1986, p.14.

² Поскольку Суд вынес решение не в пользу США, среди американских юристов-международников вспыхнули горячие споры; о непосредственной реакции группы юристов (около 20 человек), см.: 81 *Am. J. Int'l Law* (1987), стр. 1—183.

³ Дело было принято к рассмотрению по инициативе Никарагуа, подавшей Заявление (в МС) 9 апреля 1984 г. Ни Никарагуа, ни США не исключили из возможных для себя способов разрешения споров, связанных с вооруженными конфликтами, вариант признания ими в данном вопросе юрисдикции Международного Суда. В принципе Соединенные Штаты могли воспользоваться оговоренным ранее правом считать любой вопрос, относимый ими к сфере своих внутренних дел, лежащим вне юрисдикции МС. Однако ввиду того, что Суд в постановлении от 26 ноября 1984 г. подтвердил свою юрисдикцию в данном споре, а США не пожелали воздействовать на ход разбирательства, ничто не мешало Суду принять это дело к рассмотрению.

Более интересна для нас ссылка на Красный Крест. Но как это произошло и как мы должны на это реагировать?

Все началось с той помощи, которую США предоставили формированиям «контрас», действовавшим как в самой Никарагуа, так и вокруг нее. На первой стадии активного участия США эта помощь включала все виды снабжения, в том числе поставку оружия и другого военного снаряжения. Затем, в июне 1985 г., Конгресс постановил, что впредь Администрация должна ограничить свою поддержку «контрас» лишь гуманитарной помощью. Соответствующий параграф законодательства определяет допустимую «гуманитарную помощь» как:

*поставку продовольствия, одежды, медикаментов, а также иную гуманитарную помощь, исключая поставку вооружений, систем оружия, боеприпасов или иного снаряжения, технических средств и материалов, которые могут быть использованы для причинения (человеку) тяжких телесных повреждений или явиться причиной смерти.*⁴

Хотя данный текст может показаться достаточно ясным, он все же оставляет место для различного толкования. Говорят, что будто после обнародования Конгрессом своего решения некоторые лица в кругах Администрации утверждали, что поставка средств связи может быть продолжена, поскольку таковые подпадают под категорию гуманитарной помощи. Можно легко допустить, что средства связи не являются вооружением или системой оружия; они не могут, сами по себе, «быть использованы для причинения тяжких телесных повреждений или явиться причиной смерти». Тем не менее это не продовольствие, не одежда и не медикаменты, и они нисколько не похожи ни на один предмет из списка «гуманитарных». К тому же хорошо известно, что средства связи абсолютно необходимы во всех военных операциях, и не в последнюю очередь в партизанской войне.

Суд не стал специально рассматривать именно эти предположения, а обратился ко всей проблематике «гуманитарной помощи никарагуанским контрас». Он постановил, что:

*Нет никакого сомнения, что предоставление исключительно гуманитарной помощи лицам или группировкам в другой стране, каковы бы ни были их политические цели или принадлежность, не может рассматриваться как незаконное вмешательство, либо как любое другое деяние, противоречащее международному праву.*⁵

⁴ Цитируется по ICJ Reports 1986, стр. 47, пункт 97; с. 115, пункт 243.

⁵ Там же, стр. 114, пункт 242.

Ключевой в этом абзаце является фраза: «исключительно гуманитарной помощи лицам или группировкам в другой стране». Что мы должны под этим понимать? Суд не дал собственного определения. Вместо этого — и тут, наконец, упоминается Красный Крест — он (Суд) процитировал I и II из семи основополагающих принципов Красного Креста, провозглашенных на XX Международной конференции Красного Креста в 1965 г., т. е. принципы гуманизма и беспристрастности. Соответствующие отрывки из материалов Конференции гласят:

Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, порожденное стремлением оказывать помощь всем раненым на поле боя без исключения или предпочтения, старается при любых обстоятельствах как на международном, так и на национальном уровне предотвращать или облегчать страдания человека. Движение призвано защищать жизнь и здоровье людей и обеспечивать уважение к человеческой личности...

*Движение не проводит никакого различия по признаку расы, религии, класса и политических убеждений. Оно лишь стремится облегчать страдания людей и в первую очередь тех, кто больше всего в этом нуждается.*⁶

Вдохновленный этими возвышенными принципами, Суд утверждает, что:

*одной из важнейших характеристик подлинно гуманитарной помощи является то, что она предоставляется «без исключения или предпочтения». По мнению Суда, чтобы снять обвинения во вмешательстве во внутренние дела Никарагуа с оказывающих ей «гуманитарную помощь», последняя должна быть ограничена целями, освященными всей деятельностью Красного Креста, т. е. направляться на предотвращение и облегчение страданий человека, дабы «защищать жизнь и здоровье людей, а также обеспечивать уважение к человеческой личности». Мало того, она должна также, и прежде всего, предоставляться без какой-либо дискриминации всем нуждающимся в Никарагуа, а не только «контрас» и связанным с ними лицам.*⁷

При всем моем уважении к Суду я сильно сомневаюсь в справедливости этой части его суждений и хотел бы воспользоваться данной возможностью, чтобы высказать свои опасения.

⁶ *International Red Cross Handbook*, 12th ed., Geneva, 1983 (здесь и далее: *Handbook*), p. 17: Резолюция IX Двдцатой Международной конференции обществ Красного Креста, Вена, 1965 г.

⁷ ICJ. Reports 1986, p. 115, para. 243.

Я исхожу из того факта, что государства нередко сводят материальную поддержку, оказываемую ими одной из сторон в вооруженном конфликте, к тому, что они называют «гуманитарной помощью». Они поступают подобным образом тогда, когда, сочувствуя одной из сторон, все же стремятся избежать непосредственной вовлеченности в конфликт, что могло бы произойти, например, в результате открытой поставки вооружений. Когда то или иное государство оказывает содействие повстанцам в ходе происходящего в другой стране внутреннего вооруженного конфликта, сведение этим государством своей материальной поддержки к «гуманитарной помощи» может стать особенно удобным приемом. Он служит для недопущения протестов против незаконного вмешательства во внутренние дела воюющего государства, оставляя в то же время возможность проявлять сочувствие восставшей стороне.

В частности, во время так называемых национально-освободительных войн, которыми был отмечен наступивший по окончании второй мировой войны период деколонизации, международное сообщество ни разу не осудило подобную практику как незаконное вмешательство во внутренние дела другого государства. Наоборот, сообщество приветствовало ее как вполне законный образ действий и, разумеется, как в высшей степени желаемое проявление поддержки делу самоопределения народов.

Совершенно очевидно, что этот вид правительственной гуманитарной помощи, оказываемой в силу более или менее открытого сочувствия одной из сторон, если не в силу антипатии к другой, является в сущности пристрастным по своему характеру. Оценивать ее так, как нам предлагает Суд, т. е. по критериям, применяемым к помощи, оказываемой Красным Крестом, представляется, мягко выражаясь, несколько искусственным.

2. Принципы беспристрастности и нейтральности Красного Креста

Аргумент Международного Суда об «одной из важнейших характеристик подлинно гуманитарной помощи» подводит меня еще к одному, более фундаментальному вопросу. Он связан с толкованием Судом понятия беспристрастности как принципа, лежащего в основе оказываемой Красным Крестом помощи. Зададим этот вопрос применительно к рассматривавшемуся Судом делу: вообразите себе, что вместо правительства Соединенных Штатов гуманитарную помощь «контрас» предоставляло бы Аме-

риканское общество Красного Креста. Разве не вошла бы подобная деятельность в противоречие с принципами Красного Креста, если бы это Общество одновременно не приложило усилий по оказанию такой же помощи «всем нуждающимся в Никарагуа», т. е. в том числе и сандинистам?

Предметом рассмотрения здесь являются два принципа Красного Креста. Помимо принципа беспристрастности, на который полагался Суд, равным образом уместно обратиться и к принципу нейтральности. Заявление от 1965 г. дает следующее определение:

Чтобы сохранить всеобщее доверие, Движение не может принять чью-либо сторону в вооруженных конфликтах и вступать в споры политического, расового, религиозного или идеологического характера.

Прежде чем двинуться дальше, нам необходимо подчеркнуть, что, хотя принципы Красного Креста и были официально провозглашены лишь на XX Международной конференции организации в 1976 г., они, в той или иной форме, определяли деятельность Красного Креста с самого ее начала.⁸ И как мы видим, они отразились в договорном праве, касающемся обращения с ранеными, больными и другими жертвами вооруженных конфликтов.

Среди тех, кто пытался разъяснить принципы, лежащие в основе многосторонней деятельности Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, один человек внес в их правильное понимание наиболее весомый вклад, и этот человек — Жан Пикте (Jean Pictet).⁹ В недавнем исследовании¹⁰ Пикте различает в принципе беспристрастности, как он был определен в 1965 г., три отдельных понятия: отсутствие дискриминации, соразмерность и собственно беспристрастность как таковую. Отсутствие дискриминации — это, иными словами, непроведение по

⁸ Более ранний, в какой-то мере пробный и менее авторитетный перечень принципов Красного Креста был принят существовавшим тогда Советом управляющих (ныне Генеральной Ассамблеей) Лиги обществ Красного Креста на ее 19-й сессии в 1946 г. и подтвержден на 20-й сессии в 1948 г.; *Handbook*, стр. 549.

⁹ Его многочисленные публикации по этому вопросу начинаются с солидной работы: *Les principes de la Croix-Rouge*, изданной в 1955 г. Это исследование дало начало работе, завершившейся десять лет спустя принятием и провозглашением основополагающих принципов.

¹⁰ «Основополагающие принципы Красного Креста и проблема мира» («The Fundamental Principles of the Red Cross and Peace») *International Review of the Red Cross*, № 239, March-April, 1984, стр. 74. Представляет в этой связи интерес более раннее исследование, проведенное Максом Хубером, явившимся во многих отношениях предшественником Жана Пикте, — «Croix-Rouge et neutralité», в *Revue internationale de la Croix-Rouge*, № 209, May 1936, стр. 353, и переизданная Huber Max, *La pensée et l'action de la Croix-Rouge*, 1954, стр. 77—86.

отношению к людям каких-либо различий неблагоприятного характера на основании лишь того факта, что они принадлежат к особой категории: расе, политической партии, религиозному течению или какой-либо другой категории. Соразмерность требует, чтобы любое лицо, нуждающееся в помощи, получило бы эту помощь соответственно потребности. И наконец, беспристрастность предполагает, что в отношении тех, кто испытывает страдания, не должно проводиться субъективных различий; все они имеют право на помощь независимо от того, хороши они или плохи, безвинные ли они жертвы или лица, виновные в страшных военных преступлениях.

В некотором смысле нейтральность является необходимым негативным дополнением к позитивному по своей сути понятию беспристрастности. Как объясняет Пикте, принцип нейтралитета Красного Креста имеет два аспекта. С одной стороны, он требует неучастия, прямо или косвенно, в активных военных действиях. С другой — этот принцип означает идеологическую нейтральность или, другими словами, непринятие никакой иной идеологии, кроме собственной (которая нашла свое фактическое выражение в принципе гуманности). Нейтральность Красного Креста подразумевает, следовательно, что ни одна из составляющих его частей не может становиться на чью-либо сторону в каком бы то ни было политическом споре, будь он национальным или международным, и независимо от его предмета. Как мы увидим, этот принцип легче провозгласить, чем соблюдать.

Но прежде нам следует попытаться вникнуть в правовой аспект проблемы. Каково с этой точки зрения влияние приведенных принципов на деятельность Красного Креста и в особенности на поставленный выше спорный вопрос: не нарушило ли бы какое-либо Национальное общество, например Американский Красный Крест, какой-либо из этих принципов, если бы оно предоставило гуманитарную помощь только одной стороне в вооруженном конфликте?

Позвольте в качестве введения бросить ретроспективный взгляд на раннюю историю Движения Красного Креста, которое было основано 15 лет тому назад. Первые национальные общества Красного Креста (хотя тогда и не называвшиеся так) были учреждены в целях содействия армейским медико-санитарным подразделениям в выполнении задачи, с которой последние, как неоднократно показывали события (и не только в Сольферино в 1853 г.), не могли справиться. Говоря языком постановлений, принятых в процессе учреждения Движения Красного Креста Международной конференцией, созванной в Женеве в 1863 г.:

Каждая страна должна создать Комитет, задачей которого будет в военное время и в случае необходимости содействовать армейским медико-санитарным службам всеми имеющимися в его распоряжении средствами.

В военное время Комитеты /Красного Креста/ воюющих государств призваны предоставлять соответствующим армиям помощь в доступном им объеме; в особенности им надлежит организовать отряды добровольцев и привести их в состояние полной готовности, а также, по договоренности с военными властями, оборудовать помещения для оказания помощи раненым.¹¹

Мы готовы признать вслед за Дональдом Тэнсли (Donald Tansley), что первоначальная цель Национальных обществ /Красного Креста/ «была с годами несколько подзабыта», и что большая их часть «обратилась к иной деятельности».¹² Одна из очевидных причин — развитие все более специализированной военно-медицинской службы, сделавшей излишними дополнительные группы персонала Красного Креста.

Эта точка зрения хорошо иллюстрируется недавним опытом голландского общества. Несколько лет назад в Нидерландах был разработан план реорганизации национальной гражданской обороны и службы по борьбе со стихийными бедствиями. В этом контексте уточнялась и роль Нидерландского Красного Креста. В попытке приспособить новое положение к действующему законодательству был принят пересмотр Указа Ее Величества, официально признающего Общество и регулирующего отношения с властями. Министерство обороны с самого начала дало понять, что оно никоим образом не претендует на услуги персонала Красного Креста, поскольку не предвидит для него никакой активной роли в районах потенциальных боевых действий, где будет выполнять свою задачу личный состав военно-медицинских подразделений. (Позднее военные изменили свои отношения к вопросу, да и то лишь ради сохранения своей доли междепартаментского пирога).¹³

До 1986 г. условия международного признания Национального общества включали требование, чтобы оно было должным образом признано собственным правительством «в качестве добровольного общества помощи, вспомогательного по отношению к органам власти,» особенно в смысле статьи 26 Первой Женевской конвен-

¹¹ *Handbook*, p. 547.

¹² Tansley, Donald D. *Final Report: An Agenda for Red Cross*, July, 1975, p. 23.

¹³ См. Указ Ее Величества о Красном Кресте от 22 декабря 1988 г. *Staatsblad* 680, 17 января 1989 г.

ции 1949 г., т. е. в смысле оказания помощи, когда это необходимо, национальной военно-медицинской (санитарной) службе.¹⁴ В октябре 1986 г. XXV Международная конференция Красного Креста приняла новый устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, в котором более нет специальной ссылки на статью 26. Вместо этого соответствующие положения Устава требуют, в несколько менее определенных выражениях, чтобы Национальное общество было «должным образом признано законным правительством своей страны, на основе Женевских конвенций и национального законодательства, в качестве добровольного общества помощи, вспомогательного по отношению к органам государственной власти, действующим в гуманитарной сфере».¹⁵

Это ставит вопрос о договорном праве, относящемся к деятельности Национальных обществ в военное время. Действующие договоры включают четыре Женевские конвенции от 1949 г. и два Дополнительных протокола от 1977 г.¹⁶

За исключением одной статьи, Конвенции 1949 г., так же как и Дополнительный протокол I от 1977 г., применимы к ситуации международных вооруженных конфликтов. Остающаяся статья Конвенций, общая статья 3 вместе с Дополнительным протоколом II могут в несколько упрощенном виде, как представляется, применяться в отношении внутренних вооруженных конфликтов.¹⁷

Статья 26 Первой Конвенции «Об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях» отражает классическую роль Национальных обществ Красного Креста; она предписывает, чтобы их личный состав, используемый для выполнения тех же функций личного состава санитарных подразделений вооруженных сил страны, приравнивался бы к этому последнему. Статья 24 так определяет его предназначение: «для розыска и подбирания, транспортировки или лечения раненых и больных». Следует особо подчеркнуть, что эти функции по определению осуществляются

¹⁴ *Handbook*, p. 498.

¹⁵ Ст. 4 3 Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, принятого XXV Международной конференцией Красного Креста в Женеве в октябре 1986 г.

¹⁶ Convention I, 75 UNTS (1950) p. 41, *Handbook*, p. 23; Convention II, 75 UNTS (1950) p. 85, *Handbook*, p. 47; Convention III, 75 UNTS (1950) p. 135, *Handbook*, p. 67; Convention IV, 75 UNTS (1950) p. 287, *Handbook*, p. 136; Additional Protocol I, *Handbook*, p. 216; Additional Protocol II, *Handbook*, p. 286.

¹⁷ Для более точного описания объема применения статьи 3 и Протокола II соответственно см. Kalshoven, Frits, *Constraints on the Waging of War*, ICRC, Geneva, 1987.

на территории, контролируемой национальными властями и, следовательно, лишь по одну сторону военного противостояния.

В то время как уже это заставляет нас предположить, что строгое требование обязательной помощи всем сторонам в конфликте вряд ли является правильным толкованием Судом принципов Красного Креста, наше предположение переходит в несомненную уверенность, когда мы рассматриваем случай оказания медицинской помощи Обществом Красного Креста нейтрального государства, которое оказывает эту помощь государству — стороне в конфликте и действует, таким образом, за пределами своей территории. Международная конференция 1863 г., предвидя такую возможность, постановила, что «Они (т. е., по ее терминологии, «Комитеты воюющих государств») могут обращаться за помощью к Комитетам нейтральных государств».¹⁸ Это отнюдь не осталось только теоретической возможностью: ради примера и в качестве интересного исторического факта сошлемся здесь на русско-турецкую войну 1877-1878 гг., когда Нидерландский Красный Крест, по просьбе общества Красного Полумесяца Турции и на основании должным образом полученного от обеих сторон в конфликте разрешения, направил на турецкую сторону полевой госпиталь со своим персоналом.¹⁹

Статья 27 Первой конвенции требует в подобном случае предварительного согласия правительства нейтральной страны (т. е. страны происхождения данного общества) и разрешения самой стороны, находящейся в конфликте; медицинский персонал Общества ставится в таком случае под контроль воюющей стороны, причем как нейтральное правительство, так и сторона, находящаяся в конфликте и принимающая эту помощь, обязаны известить об этом сторону противника. Ради полноты изложения следует отметить, что ни одно из этих условий не было существенно изменено в 1977 г.: все то, что имеет отношение к определению правового статуса нейтрального Общества и его персонала, было положениями Протокола I подтверждено простой отсылкой к статье 27 Конвенции 1949 г.²⁰

¹⁸ См. выше, прим. 11.

¹⁹ Verspuyk, Jonkheer G.M., *Het Nederlandsche Roode Kruis* (1867-1967), p. 86.

²⁰ Ст. 8 (с) (iii), ст.9 (2), ст.12 (2) (с). Следует отметить, что ст.9 развивает это правовое положение в нескольких отношениях, что, однако, не имеет значения в данном контексте; так, в ней имеется ссылка на постоянные санитарные формирования, их личный состав и транспорт (перевозки) «нейтрального или иного государства, не являющегося Стороной в данном конфликте» (§ 2 а), а также «нейтральной международной гуманитарной организации» (§ 2с), см. Международный Комитет Красного Креста, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, 1987, pp. 138-143, 407-440.

Отсюда видно, что даже столь явно односторонняя помощь не приводит, как нам представляется, Национальное общество нейтральной страны к конфликту с основополагающими принципами Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Нет необходимости говорить, что его решение выбрать ту или иную сторону в конфликте не должно основываться, скажем, просто на политических соображениях. Вообще говоря, деятельность Национального общества должна всегда оцениваться по сдвоенному критерию — с учетом ее беспристрастности и нейтральности.

На первый взгляд, соблюдение этих принципов не может представлять каких-то особых трудностей, однако следует помнить, что любой вооруженный конфликт — это проявление политического процесса. Всегда есть риск, что всякая связанная с конфликтом деятельность, какой бы бескорыстной она ни была, может быть истолкована в политическом смысле либо использована в политических целях. В самом деле, уже тот факт, что два заинтересованных правительства должны официально санкционировать эту деятельность, задает определенный политический контекст, в котором нашему Национальному обществу суждено выполнять свою миссию. Что если при этом его действия случайно совпадут с операциями собственного правительства по предоставлению «гуманитарной помощи» той же воюющей стороне?

По этому поводу можно сказать, наверное, лишь то, что нейтральность, как и справедливость, следует не просто соблюдать самому; надо еще и следить за ее соблюдением. В остальном было бы достаточно корректным строить деятельность, не отвечающую критерию нейтральности, на таких вполне веских основаниях, как — в случае русско-турецкой войны — объективная необходимость в дополнительной медицинской помощи раненым и больным одной из сторон, подтвержденная заслуживающим доверия обращением Национального общества соответствующей страны.

Принцип беспристрастности (включающий, по Жану Пикте, соразмерность и отсутствие дискриминации) требует, как гласит статья 12 Первой конвенции, чтобы помощь всегда предоставлялась «без какой-либо дискриминации по таким причинам, как пол, раса, национальность, религия, политические убеждения или аналогичные критерии». Более того, в статье сказано, что «только по медицинским причинам неотложного характера допускается преимущество в очередности оказания медицинской помощи».

Принципы беспристрастности и отсутствия дискриминации действуют там и тогда, где и когда персонал Красного Креста

способен осуществлять свои задачи. Здесь следует особо подчеркнуть, что ни один из этих принципов не является определяющим в отношении места, где Красный Крест может действовать: это зависит полностью и исключительно от согласия стороны, контролирующей данную территорию. Нельзя не подчеркнуть еще и еще раз то неперемное условие, что персонал Красного Креста ни в коем случае не может в своих действиях выходить за пределы территории, куда ему разрешен доступ, иными словами, его действия не распространяются на территорию, контролируруемую противоположной стороной, какова бы ни была там потребность в помощи раненым и больным.

Ввиду всего сказанного бесспорным представляется вывод, что ни принцип беспристрастности, включая отсутствие дискриминации, ни принцип нейтральности Красного Креста не требуют от Национального общества предоставлять или даже предлагать помощь всем сторонам, участвующим в международном вооруженном конфликте.

Следует ли за этим с такой же бесспорностью вывод о том, что Гаагский Суд в своем постановлении по поводу помощи «контрас» в Никарагуа неверно истолковал эти принципы? До сих пор наши аргументы основывались исключительно на практике и праве, касающихся международных вооруженных конфликтов, а отношения между «сандинистами» и «контрас» не могут считаться такого рода вооруженным конфликтом, но являются скорее, по мнению Суда, внутренним конфликтом.²¹ Поскольку имеется, вероятно, столько же различий, сколько и совпадений между договорными режимами для каждой из этих ситуаций, нам следует спросить себя, не требует ли случай внутреннего конфликта также иного толкования принципов Красного Креста.

Прежде всего, надо отметить, что Красный Крест с момента принятия Резолюции XIV на X Международной конференции 1921 г. «подтвердил свое право и обязанность предоставлять помощь в случае гражданской войны и социальных и революционных потрясений».²² Поскольку в этой фразе не уточняется, кто именно должен предоставлять помощь, в Резолюции далее говорится, что в принципе «В любой стране, где начинается гражданская война, ответственность за наиболее полное удовлетворение потребностей ее жертв в помощи возлагается, в первую очередь, на Национальное общество Красного Креста; в этих целях представляется необходи-

²¹ ICJ Reports, 1986, стр. 104, пункт 219.

²² *Handbook*, стр. 641; более полный текст Резолюции содержится в X издании *Handbook* (1953), стр. 414-415.

мым, чтобы Обществу было дано право помогать всем жертвам, при соблюдении полной беспристрастности». И хотя в цитируемом тексте не содержится требование непременно участия Общества в оказании помощи обеим сторонам, в нем недвусмысленно выражается пожелание того, чтобы это было именно так.²³

Вопрос о других обществах Красного Креста возникает, когда в Резолюции XIV рассматривается ситуация, при которой Национальное общество страны, вовлеченной в гражданскую войну, «не может в одиночку, по его собственному признанию, справиться с оказанием всей требуемой помощи». В таком случае «оно должно рассмотреть возможность обращения к обществам Красного Креста других стран». Резолюция особо подчеркивает, что всякая такая просьба должна исходить от Национального общества, а не от той или другой стороны, вовлеченной в конфликт.²⁴

В то время как Красный Крест поднял, таким образом, вопрос о предоставлении помощи жертвам гражданской войны, Дипломатическая конференция, предпринявшая в 1929 г. пересмотр Конвенции о раненых и больных от 1906 г., оставила всю проблематику, связанную с гражданскими войнами, за рамками своего обсуждения.²⁵ Как было упомянуто выше, лишь в 1949 г. в ходе пересмотра Конвенций, одна единственная статья, касающаяся внутренних вооруженных конфликтов, была включена в текст четырех Конвенций того же года, и эта статья, общая статья 3, полностью умалчивает о предоставлении помощи и вовсе не упоминает о Национальных обществах.

В противоположность этому статья 18, § 1, Протокола II от 1977 г. содержит упоминание о Национальных обществах. В час-

²³ Перечисляя исключительные обстоятельства, Резолюция тщательно рассматривает возможность случаев, когда Национальное общество к этому моменту распущено, либо оказывается неспособным или не склонным «обратиться за иностранной помощью либо принять предложение таковой при посредничестве Международного Комитета Красного Креста». Если, в таком случае, «не получающие облегчения страдания, вызванные гражданской войной, настоятельно требуют содействия», то Комитет «должен иметь право и обязанность настаивать перед властями соответствующей страны на том (или поручить Национальному обществу потребовать того), чтобы необходимая помощь была принята и возможность для ее беспрепятственного распределения была предоставлена».

²⁴ Среди других принципов, утвержденных в Резолюции, есть требование, чтобы просьба была адресована Международному Комитету Красного Креста (который после этого, «заручившись согласием правительства страны, вовлеченной в гражданскую войну», должен организовать предоставление помощи). О роли Международного Красного Креста в этом вопросе см. далее главу 3.

²⁵ Des Gouttes, Paul, *La Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne du 27 juillet 1929, Commentaire*, 1930, pp. 186-187.

тности, она гласит, что общества помощи, находящиеся на территории государства, вовлеченного во внутренний вооруженный конфликт, такие, как Общество Красного Креста или Общество Красного Полумесяца, «могут предлагать услуги с целью выполнения своих традиционных функций в отношении жертв вооруженного конфликта». Так, в отличие от 1921 г. упоминаются только местные общества. Представим на мгновение, что Никарагуа является одной из стран, подписавших Протокол II, тогда несомненно следующее: из статьи 18 не вытекает, что Американский Красный Крест имеет право на предоставление помощи раненым и больным или другим жертвам конфликта, на чьей бы стороне — «контрас» или «сандинистов», или тех и других, — они ни находились, так как он не расположен на территории Никарагуа. Однако опять-таки это не означает, что ему нельзя предложить свои услуги; просто ни одно Национальное общество, кроме находящегося на территории страны, вовлеченной в войну, не имеет признанного права делать такое предложение, и любое предложение с его стороны может быть сразу отвергнуто.

Ввиду всего изложенного выше я твердо убежден, что если в ситуации внутреннего вооруженного конфликта Национальное общество, не расположенное на территории страны, находящейся в состоянии войны, предоставляет помощь нуждающимся лишь одной из сторон, то эта деятельность отнюдь не должна трактоваться как противоречащая основополагающим принципам Красного Креста в большей степени, чем предоставление помощи одной из сторон международного вооруженного конфликта. Очевидным условием является при этом соблюдение должным образом принципов нейтральности и беспристрастности. Так, оставаясь в рамках нашего воображаемого примера, отметим, что для предоставления гуманитарной помощи «контрас» Американский Красный Крест не должен был бы иметь политических мотивов; скорее его действия должны были бы диктоваться такими соображениями, как наличие человеческих страданий, вызванных конфликтом, и отсутствие у «контрас» соответствующих медицинских и иных необходимых средств.

3. Международный Комитет Красного Креста (МККК) и Национальные общества

Придерживаясь критического взгляда на решение Международного Суда в Гааге по делу Никарагуа, я чувствую себя обязанным высказать предположение относительно того, что могло стать причиной этого неправильного истолкования принципов нейтральности и беспристрастности Красного Креста. Это заставляет меня обратиться к тому представителю семьи Красного Креста, о котором я до сих пор старался не упоминать, а именно — к

Международному Комитету Красного Креста. Несмотря на свое название, Комитет формально вовсе не является международной организацией, а представляет собой ассоциацию граждан Швейцарии со штаб-квартирой в Женеве. Правда, слово «международный», по существу дела, полностью оправдано теми задачами, которые он решает на протяжении уже многих лет. Общей для него и для Национальных обществ с самого основания была функция оказания помощи раненым и больным в действующих армиях. Впервые Комитет ступил на эту стезю в апреле 1864 г., во время войны между Пруссией и Данией, задолго до того, как он принял свое нынешнее название и даже еще до подписания Первой Женевской «Конвенции об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях» (событие, состоявшееся 22 августа того же года).²⁶

С годами задача по оказанию внешней помощи и покровительства жертвам вооруженных конфликтов, особенно внутренних вооруженных конфликтов, все чаще и чаще выполнялась именно Комитетом. Это совершенно очевидно из резолюции, принятой Международной конференцией Красного Креста,²⁷ равно как и из практической деятельности различных организаций — членов Движения. Хотя, как мы видели, право Национальных обществ участвовать в такого рода деятельности сохранилось до настоящего времени, именно Комитет буквально во всех случаях предпринимает шаги по оказанию экстренной помощи жертвам в рассматриваемых обстоятельствах; причем иногда это даже выглядит так, как будто у Комитета есть своего рода монополия на подобную

²⁶ Буассье, Пьер (Boissier, Pierre), *History of the International Committee of the Red Cross: from Salferino to Tsushima*. Henry Dunant Institute, Geneva, 1985, перевод с французского оригинала, впервые опубликовано в 1963 г., с. 93.

²⁷ Данная тенденция явно просматривается уже в Резолюции XIV Десятой Международной конференции, упомянутой в Части 2: хотя Национальное общество страны, вовлеченной в гражданскую войну, вправе обратиться к обществам Красного Креста других стран за помощью, оно должно сделать это через посредничество МККК, который затем должен организовать предоставление помощи; если правительство страны не дает на это согласия, то именно МККК должен «публично заявить об этом факте»; действительно: «В случае распада всех форм правительственной власти и роспуска Национального общества Красного Креста в стране, охваченной гражданской войной, Международный Комитет Красного Креста признается наделенным всеми полномочиями для принятия мер по оказанию гуманитарной помощи в этой стране, насколько позволяют обстоятельства». См.: «Resolution XIV of the Sixteenth International Conference of the Red Cross, London, 1938, *Handbook*, p. 642; Resolution XXXI of the Twentieth International Conference of the Red Cross, Vienna, 1965, *Handbook*, p. 643.

деятельность. Соглашение, заключенное им в 1969 г. с Лигой обществ Красного Креста (с ноября 1991 г. — Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца), «в целях взаимного уточнения некоторых из функций двух организаций», подтвердило преимущественное положение Комитета в этой сфере деятельности Красного Креста.²⁸

Неустаннне усилия Комитета на благо жертв любых вооруженных конфликтов обеспечили всеобщее признание за ним «права гуманитарной инициативы», т. е. права предлагать свои услуги во всех случаях и везде, где это необходимо. Данное право получило отражение в Уставе Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, где сказано:

*Международный Комитет вправе предпринимать любую инициативу гуманитарного характера, соответствующую его особой роли нейтрального и независимого посредника, и вправе рассматривать любой вопрос, требующий изучения силами подобной организации.*²⁹

Действующие соглашения подтверждают и усиливают преимущественное положение Комитета. В Конвенциях 1949 г. на него не только возлагаются различные особые задачи, но и ясно выражается признание за ним права гуманитарной инициативы — права, которое он номинально делит, согласно соответствующим статьям, с «любой другой беспристрастной гуманитарной организацией».³⁰ В то время как эти статьи относятся к международным вооруженным конфликтам, общая статья 3 аналогично предусматривает, что в случае внутреннего вооруженного конфликта «Беспристрастная гуманитарная организация, такая, как Международный Комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте».

К большому сожалению Комитета, в Протоколе II от 1977 г. не повторяется этого признания за ним права инициативы.³¹ Тем не менее стоит бросить взгляд на статью 18, 2, который гласит:

²⁸ *Handbook*, p. 475.

²⁹ Статья 5(3) Устава, принятого XXV Международной конференцией Красного Креста в Женеве в 1986 г.

³⁰ Ст. 9 Конвенции I-III, ст. 10 Конвенции IV.

³¹ Проект статьи 39, представленной Комитетом на рассмотрение Дипломатической конференции 1974 г., повторил текст общей ст. 3, т. е. что «МККК может предлагать свои услуги сторонам, находящимся в конфликте»; в 1977 г., в ходе заключительной сессии, Конференция на пленарном заседании исключила предложенный текст на основе консенсуса; 7 *Official Records* 151-152: CDDH/SR. 53 64-70; см. также: Kalshoven, Frits, «Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts: the Diplomatic Conference, 1974-1977, Part I: Combatants and Civilians», in 8 *Neth. Yb Int'l Law* (1977) pp. 107-135, at p.115.

Если гражданское население испытывает чрезмерные лишения из-за недостаточного обеспечения запасами, существенно важными для его выживания,... то с согласия заинтересованной Высокой Договаривающейся Стороны проводятся операции по оказанию помощи гражданскому населению, которые носят исключительно гуманитарный и беспристрастный характер и осуществляются без какого-либо неблагоприятного различия.

Данная пассивная грамматическая конструкция была выбрана специально, чтобы избежать указания на то, кому следует предпринять действия по оказанию помощи, не говоря уже о каком-либо специальном упоминании Красного Креста. Тем не менее приведенный абзац явно относится к помощи, предоставляемой из-за границы, и перечисляет условия, соблюдение которых необходимо.

Три из перечисленных условий отражают основополагающие принципы Красного Креста: гуманность и беспристрастность, т. е. отсутствие дискриминации. Если мы объединим их со ссылкой в статье 3, общей для Конвенций 1949 г., на «беспристрастную гуманитарную организацию, такую, как МККК», то сам собой напрашивается вывод, что Комитет несомненно имеет право предпринимать действия по оказанию помощи гражданскому населению, претерпевающему чрезмерные лишения вследствие внутреннего вооруженного конфликта. И действительно Комитет во многих случаях предпринимал такие действия.³²

Тем не менее Комитету не всегда сопутствует успех в его устремлениях: остается ведь еще условие статьи 18, 2, требующее «согласия заинтересованной Высокой Договаривающейся Стороны». Эта формулировка практически не оставляет сомнения в том, какую именно сторону имел в виду автор данного положения: очевидно, находящееся у власти правительство и определенно не восставшую сторону.³³

³² В своем *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (1987), Комитет просто констатирует, что «В частности, имеются в виду действия по оказанию помощи, которые могут предприниматься МККК или любой другой беспристрастной гуманитарной организацией»; стр. 1479, 4879 (подчеркнуто автором).

³³ Иное толкование см. Prof. Bindschedler-Robert, Denise, «Actions of Assistance in Non-international Conflicts — Art. 18 of Protocol II», in *European Seminar on Humanitarian Law*, Jagellonean University, Krakow, *report*, 1979, pp. 71-83. Ее попытка решить проблему истолкованием термина «Высокая Договаривающаяся Сторона» как «государство», оставляя, таким образом, совершенно открытым вопрос о том, кто его (государство) представляет, — «законное правительство» или противоположная сторона, — уже была при случае подвергнута критике, среди прочих и автором этих строк; *report*, стр. 84. Мое участие в ряде переговоров, завершившихся принятием текста ст. 18, привело меня к твердому убеждению в том, что большинство участников под «Высокой Договаривающейся Стороной» просто понимает правительство, находящееся у власти.

Здесь мы наталкиваемся на важнейшую проблему доступа на территорию страны, охваченной войной,— проблему, которую Комитет вынужден решать в своей повседневной работе и которая нередко вовлекает его в запутанные и сложные переговоры с официальными властями. Вскользь отмечу, что хотя эти препятствия могут быть особо труднопреодолимыми в ситуации внутреннего вооруженного конфликта (вспомните, например, недавние события в Эфиопии), правительства стран, находящихся в состоянии международного вооруженного конфликта (скажем, такого, как война между Ираном и Ираком), склонны возводить здесь столь же значительные барьеры.

Возвращаясь к случаю внутренних вооруженных конфликтов, отмечу, что ни одно правительство, находящееся у власти, не желает признавать, что оно хотя бы временно утратило контроль над частью территории. Поэтому оно продолжает настаивать на своем праве определять, кого допускать даже на ту часть территории, каковая прочно контролируется восставшими (которые, со своей стороны, могут применять собственные критерии при выдаче разрешения на доступ). Кто бы ни хотел помочь жертвам в этих районах, сталкивается с дилеммой: выполнять требования правительства, даже если они бывают просто абсурдными, или действовать, игнорируя их.

В мои намерения не входит изучение этого вопроса в деталях. Достаточно будет отметить, что Комитет, как правило, бывает готов к длительным переговорам с официальными властями относительно доступа на удерживаемую мятежниками территорию и неоднократно ставил свое присутствие в этих районах в зависимость от предварительного согласия правительства. Эту политику можно рекомендовать в большинстве случаев. В то же время она может приводить к весьма затруднительным ситуациям, например, если правительство, открыто пренебрегая торжественными обязательствами, принятыми им в соответствии с нормами международного права, сформулированными в статье 14 Протокола II, намерено использовать голод в качестве метода ведения военных действий и соответственно упорствует в своем нежелании разрешить доступ.³⁴

³⁴ Ст. 14, первое предложение утверждает принцип, что «запрещается использовать голод среди гражданского населения в качестве метода ведения военных действий». Что касается ст. 18, см. комментарий Майкла Боте в: Bothe, Michael, Partsch, Karl Joseph and Solf, A. Waldemar, *New Rules for the Victims of Armed Conflicts*, 1982, pp. 696-697, и *the ICRC Commentary*, p. 1479: 4884, 4885.

Есть лишь два выхода из сложившегося затруднительного положения. Один заключается в том, чтобы Комитет признал свою неудачу и ограничился оказанием помощи жертвам на территории, контролируемой правительственной стороной. Это может противоречить его горячему стремлению полностью выполнить свою задачу «по предотвращению и облегчению страданий человека при любых обстоятельствах», — стремлению, сочтенному Гаагским Судом (пусть и ошибочно) единственно возможным толкованием принципа гуманности. Следует подчеркнуть, что процитированные слова, вошедшие в определение принципа гуманности от 1965 г., представляют собой не более, чем своего рода идеальную или конечную цель, и их нельзя считать мерилom, обязательным для оценки законности каждого акта оказания гуманитарной помощи. Можно лишь повторить, что акт помощи только одной стороне, участвующей в конфликте, нельзя считать противоречащим принципу гуманности более, чем принципам беспристрастности или нейтральности.

Если же Комитет тем не менее находит это решение неприемлемым, то остается другой выход, а именно игнорировать отказ правительства. Это может противоречить его политике сотрудничества со всеми правительствами, хороши они или плохи. Однако это лишь политика, а не священный принцип; и даже если бы он был таковым, следует помнить, что *Jede Konsequenz führt zum Teufel*: всякая попытка соблюдать абсолютную последовательность приводит к дьяволу. Иначе говоря, действие в международной политической обстановке, характеризующейся известной хаотичностью и пренебрежением к правам, требует от такой организации, как Комитет, готовности идти на компромисс тогда и в той мере, когда и насколько соблюдение принципа невозможно.

В противоположность прямому и ровному пути соблюдения принципа, путь компромисса извилист и полон ловушек. Назовем лишь одну: все существующие власти, равно как и их противники во внутренних вооруженных конфликтах, готовы обратить складывающуюся ситуацию к своей политической выгоде и могут проявлять большую изобретательность в превращении любой чисто гуманитарной акции в нарочитый политический акт. При подобных обстоятельствах принять решение о том, продолжать или прекратить гуманитарную операцию, бывает мучительно трудно.³⁵

³⁵ См. Rufin. Jean-Christophe, *Le piège — Quand l'aide humanitaire remplace la guerre*, Lattès, Paris, 1986.

Как бы то ни было, трудности, сопутствующие проводимой Комитетом политике максимально возможного уважения решений правительственных органов, более, чем что-либо иное, послужили причиной подчас явного неодобрения чрезмерной активности Национальных обществ в деле оказания помощи жертвам внутренних вооруженных конфликтов. Очевидным исключением является Национальное общество, расположенное в стране, находящейся в состоянии войны: как было признано в 1921 г., его участие в такой деятельности может быть особенно уместным. Так, Общество Красного Креста Уганды сыграло решающую роль в период представлявшегося бесконечным внутреннего конфликта, то же справедливо в отношении Ливанского Красного Креста: без его последовательных усилий, требующих порой чрезвычайного мужества, Международный Комитет не смог бы действовать так, как он действовал.³⁶

Примером оказания гуманитарной помощи Национальным обществом, расположенным вне страны, находящейся в состоянии войны, является операция Французского Красного Креста по организации поставок продовольствия по воздуху из Либревилья в Биафру, т. е. стороне сепаратистов в гражданской войне в Нигерии. Французский Красный Крест участвовал в этой операции без согласия правительства в Лагосе в то время, когда Комитет был практически полностью лишен возможности доставлять помощь в эту часть страны.³⁷ Делая это, Французский Красный Крест не помог Комитету в его усилиях по обеспечению необходимого согласия официальных властей страны на возобновление доставки помощи на территорию Биафры. Французская акция была даже воспринята с некоторым подозрением, поскольку аэродром Либревилья использовался также для поставок оружия. Все же заслуживает внимания тот факт, что независимая акция Французского Красного Креста, хотя и могла быть воспринята с некоторым

³⁶ Сведения о событиях в Уганде были предоставлены Томом У. Буруку, главой Африканского отдела Лиги обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и бывшим Генеральным секретарем Угандийского Общества Красного Креста; что касается Ливана, то читатель может обратиться к сообщениям периодической печати. По-видимому, процесс бывает и двусторонним: так, в Ливане МККК помог Ливанскому Красному Кресту сохранить себя как организацию.

³⁷ Что касается роли Французского Красного Креста в отношении Биафры, см. Jacobs, Dan, *The Brutality of Nations*. Knopf, New York, 1987.

неодобрением, ни разу не подверглась осуждению как нарушающая принципы Красного Креста. В конце концов, Французская акция была предпринята тогда, когда в Европе, да и повсюду в мире, общественность поднимала голос протеста против политики правительства Нигерии, применявшего голод как метод ведения военных действий против части своего собственного населения.

Совсем недавно, в 1986 г., Комитет представил на рассмотрение Двадцать пятой Международной конференции «Руководство для Национальных обществ Красного Креста», где совершенно определенно признается конструктивная роль этих обществ в непростых ситуациях вооруженного конфликта.³⁸ Что касается внутренних вооруженных конфликтов, то документ наделяет общество вовлеченной в конфликт страны особой функцией; в нем перечисляются многочисленные трудности, с которыми общество может столкнуться, и подчеркивается необходимость «сохранения им свободы передвижения по территории страны, ограничивающейся только требованиями военной обстановки»,³⁹ формулировка, сильно напоминающая язык Десятой Международной конференции 1921 г.⁴⁰ Все же на этом текст не кончается: в нем затрагивается также положение Национальных обществ государств, не являющихся сторонами внутреннего вооруженного конфликта. В этом отношении документ разъясняет, что, несмотря на умолчание в соответствующих положениях соглашения:

ничто не препятствует гуманитарной деятельности, и Протокол II предусматривает акции помощи исключительно гуманитарного и беспристрастного характера, осуществляемые без какого-либо неблагоприятного различия в отношении гражданского населения, при наличии согласия властей заинтересованной стороны. Любое Национальное общество может, таким образом, предлагать помощь жертвам внутреннего конфликта.

Заявив об этом, Комитет спешит добавить, что «На практике... /Национальные общества/ работают, как правило, в тесном сотрудничестве с МККК, чье содействие является дополнительной гарантией нейтрального и гуманитарного характера предоставляемой помощи.⁴¹ Это именно так; однако факт остается фактом: в

³⁸ Guide for National Red Cross and Red Crescent Societies to Activities in the event of Conflict, документ, выработанный Международным Комитетом Красного Креста, Женева, октябрь 1986г.

³⁹ Там же, стр.34.

⁴⁰ См. выше, прим.22.

⁴¹ Цитируемый источник, прим.38, с.55.

цитируемом абзаце Комитет безоговорочно признает право Национальных обществ «предлагать помощь жертвам внутреннего конфликта»; там не уточняется, что предложение помощи должно всегда распространяться на обе стороны. Вопрос о том, кого считать «заинтересованными властями», согласие которых требуется, также остается открытым.

Я не думаю, что в результате принятия МККК нового «Руководства» национальные общества стран, не вовлеченных в происходящие сегодня внутренние вооруженные конфликты, вскоре развернут широкую самостоятельную гуманитарную деятельность в пользу жертв последних. Не являюсь я и особым сторонником этого значительного сдвига в политике: многочисленные нескоординированные усилия по оказанию помощи приводят к ослаблению ее действенности и поэтому нежелательны в любой чрезвычайной ситуации, не говоря уже о невообразимом беспорядке, возникающем обычно в ходе всякого внутреннего вооруженного конфликта.⁴²

С другой стороны, содержащееся в «Руководстве» утверждение, что «ничто не мешает Национальным обществам... предпринимать акции по оказанию гуманитарной помощи», хотя в правовом отношении и верно, может, если судить о нем с практической точки зрения, произвести на читателя впечатление, будто оно недостаточно поощряет таковые. Может возникнуть вопрос, не заслуживает ли потенциальный вклад таких обществ в дело оказания гуманитарной помощи более позитивного отношения. Продолжая размышлять в этом направлении, я осмеливаюсь предложить, чтобы Комитет выразил одобрение возможности или даже энергично высказался в пользу систематического сотрудничества с заинтересованными Национальными обществами в работе на местах в ситуациях вооруженных конфликтов. Говоря конкретнее, Комитет мог бы сделать это во многих случаях внутренних вооруженных конфликтов (включая смешанные, частично внутренние, частично международные разновидности таковых), равно как и в ставших в наши дни сравнительно редкими случаях чисто межгосударственных вооруженных конфликтов.

Я думаю не только об общей задаче Комитета по «защите и оказанию помощи» с присущим ей сложным комплексом особенностей — дипломатических, переговорного процесса, представительства на всех уровнях. То, что я имею в виду — это, скорее,

⁴² См., Kalshoven, Frits, *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1989.

участие в специализированной деятельности по оказанию гуманитарной помощи: устройство и работа госпиталей экстренной помощи раненым и больным всех категорий, организация центров распределения продовольствия и других жизненно важных запасов среди тысяч перемещенных лиц, бежавших из мест боев, и т. д. Многие Национальные общества уже в мирное время накопили в ходе своей работы по оказанию помощи жертвам стихийных бедствий и катастроф довольно обширный опыт в этих вопросах, что может сделать их усилия в этом направлении чрезвычайно полезными. Нет необходимости говорить, что в каждой конкретной ситуации должна быть тщательно выработана форма такого сотрудничества, как это сделано в тех относительно немногочисленных случаях, где оно реально уже происходит (например, в Анголе, где Шведский Красный Крест уже некоторое время содержит ортопедическую мастерскую в Луанде; немного позже аналогичную деятельность начал Нидерландский Красный Крест).

Делая это предложение исключительно от своего собственного имени и без предварительной консультации с каким-либо Национальным обществом, я хочу добавить, что, на мой взгляд, подобная политика могла бы иметь положительный результат в трех отношениях: она могла бы облегчить в известной степени работу Комитета; предложить Национальным обществам возможность активного (а не только финансового) вклада в облегчение страданий людей в регионах, к которым приковано внимание общественности; и, что весьма немаловажно, упрочить и улучшить отношения между Комитетом и Национальными обществами. Было бы еще лучше, если бы Комитет был готов публично признать вклад Национальных обществ, например, путем регулярных публикаций об их работе вместе с отчетом о собственной деятельности на страницах своего ежемесячного издания «Bulletin».

Если бы в большинстве случаев относительно «нормальной» деятельности по оказанию гуманитарной помощи в военное время такое систематическое сотрудничество между Комитетом и Национальными обществами было налажено, то последние, возможно, приберегли бы свое намерение действовать в одиночку на случай исключительных обстоятельств. Примером таковых может служить ситуация в Биафре, где политика использования голода как метода ведения военных действий одной из воюющих сторон препятствует усилиям Комитета по предоставлению помощи всем жертвам и влечет за собой такие человеческие страдания, которые совесть мирового сообщества не может допустить. Я убежден, что в такой экстремальной ситуации Комитет не стал бы слишком

громко осуждать независимые гуманитарные операции, проводимые в местах, куда доступ ему пока запрещен, даже если бы они пошли на пользу жертвам лишь одной стороны.

Острые кризисные ситуации (типа Биафры) привели не только к мощному общественному протесту, но и к возникновению новых организаций по оказанию добровольной помощи, таких, как *Médecins sans frontières* и *Médecins du Monde*. Эти организации иногда утверждают, что право человека, в данном случае жертв, на получение гуманитарной помощи предполагает право организаций предоставлять такую помощь, включая право вступать на территорию страны, вовлеченной в вооруженный конфликт, без согласия ее правительственных органов. Практика показывает, что особенно последняя часть подобных требований может повлечь за собой серьезные трудности, и что получение предварительного согласия может стать неопределимым вкладом в успех операции.

Очевидно, все зависит от конкретной ситуации: если в стране, вовлеченной во внутренний вооруженный конфликт, официальное правительство осуществляет не более, чем номинальный суверенитет над частью национальной территории, куда организация желает направить свою гуманитарную помощь, и если на данный момент эта операция является единственной целью организации, то она может вполне безопасно пренебречь формальностью получения предварительного согласия правительства. В большинстве других случаев, однако, открытое обращение с просьбой о допуске оказывается наиболее мудрой линией поведения.

Существует также растущее понимание того, что явное сочувствие делу, за которое сражается восставшая сторона, хотя и может снискать гуманитарной организации политическую и финансовую поддержку дома, совсем не обязательно способствует, а может на деле и воспрепятствовать выполнению ее задачи непосредственно на месте. Урок, иными словами, заключается в том, что беспристрастность и нейтральность являются ценными принципами не только для Красного Креста, но и для всех тех, кто хочет участвовать в гуманитарной деятельности.