

Роль гуманитарных вопросов в международной политике 90-х гг.

АДАМ РОБЕРТС*

В 90-х гг. нашего столетия проблемы гуманитарного характера играли беспрецедентную роль в международной политике. Они приобрели большое значение в основном в связи с вооруженными конфликтами и применением военной силы, а не катастрофами иного типа, природными или техногенными. Государства и международные организации часто ссылались на них, обосновывая какие-либо действия, предпринимаемые в отношении гражданских войн и войн методу государствами. Возросшая и в большой степени непредвиденная роль проблем гуманитарного характера ставит ряд вопросов как перед теоретиками, так и перед практиками, заставляющих задуматься тех, кто считает, что международная политика — это, в сущности, стремление государств расширить сферу своего влияния в соответствии с собственными интересами. Вопросы появились и у тех, кто полагает, что международное гуманитарное право и гуманитарная деятельность могут оказывать влияние не только на конкретные конфликты и их последствия, но и на международную политику в целом.

Ничего нового в том, что гуманитарные вопросы занимают значительное место в международной политике, нет. В первые десятилетия нашего столетия они играли важную роль в формировании отношения правительств и гражданского общества многих стран к таким событиям, как две мировые войны, гражданская война в Испании и война

* **Адам Робертс** — преподаватель кафедры международных отношений Оксфордского университета, занимает должность профессора, учрежденную Фондом Монтегю Бертона, и является членом совета Бейлиол-колледжа (Оксфорд, Великобритания). Основой для данной статьи послужил доклад, представленный на Третьем Международном форуме по безопасности (Цюрих, 19–21 октября 1998 г.). (Сведения об авторе указаны на момент представления рукописи в редакцию Журнала. — *Прим. ред.*)

Статья написана на английском языке.

во Вьетнаме. Однако их роль в 90-е гг., когда они неоднократно оказывались в центре внимания из-за стремительной череды кризисов, начиная с кризиса в населенной курдами части Ирака в 1991 г. и заканчивая кризисом в Косово в 1998 г., нельзя сравнить с той ролью, какую они играли когда-либо в прошлом. Возможно, сейчас наблюдается начало фазы сокращения расходов на решение гуманитарных проблем, но проблемы вряд ли исчезнут.

Данная статья не представляет собой попытку дать итоговую картину значительных достижений и множества провалов на пути решения гуманитарных проблем в 90-е гг. Она преследует более узкие цели. В первом разделе кратко анализируется изменившаяся роль международного гуманитарного права и гуманитарной деятельности начиная с 1989 г. Во втором — выявляются факторы, приведшие к возрастанию этой роли; в основе некоторых из них лежат соображения власти и интересы. В третьем разделе продолжается обсуждение шести ключевых областей, в которых акцент на гуманитарные вопросы обусловил нововведения, затрагивающие ООН. В последнем разделе делается ряд выводов с учетом практики 90-х гг.

Изменившаяся роль гуманитарных вопросов после 1989 г.

События 90-х гг. выделили два взаимосвязанных направления международной гуманитарной деятельности, нацеленных на решение проблем, порождаемых силой оружия, а именно: 1) право войны, особенно те его положения, целью которых является защита жертв вооруженного конфликта (международное гуманитарное право); и 2) гуманитарная деятельность в виде оказания помощи людям, нуждающимся в ней во время чрезвычайной ситуации. Оба эти направления соотносятся с правом прав человека и деятельностью в этой сфере, непосредственно здесь не рассматриваемыми, хотя в чем-то и отличаются от них.

Право войны

С 1990 г. во всем мире отмечается повышенный интерес к праву вооруженного конфликта, также известному как международное гуманитарное право. Этому способствовал ряд факторов. 1) Считалось, что право войны сыграло позитивную роль во время войны в Персидском заливе в 1991 г. Хотя его применение не обошлось без полемики, оно действительно стало полезным руководством при проведении странами

коалиции военной операции. 2) Ряд конфликтов и их освещение в средствах массовой информации повысили осведомленность широкой общественности о военных преступлениях. 3) Возросла тревога по поводу огромных и бессмысленных разрушений, причиняемых противопехотными минами.

Значительное внимание, уделяемое странами антииракской коалиции во время ирако-кувейтского конфликта в 1990–1991 гг. вопросам права войны, свидетельствовало не только о важности этих вопросов, но и о сочетаемости гуманитарного права с военной эффективностью. Внимание к аспектам права, регулирующего вооруженные конфликты, возможно, оказало общее положительное влияние на выбор коалицией методов и тактики действий и способствовало возрождению серьезного интереса к этой отрасли права в вооруженных силах нескольких государств коалиции.

В конце 90-х гг. общая картина участия государств в существующих договорах в сфере права войны отнюдь не является мрачной. Поддержка Дополнительного протокола I от 1977 г. (о международных вооруженных конфликтах) к Женевским конвенциям 1949 г. служит тому примером. На 1 июля 1988 г. число государств-участников составляло 76. В конце 1998 г. их было 152. В это число вошли все страны НАТО, за исключением Франции (которая рассматривает вопрос о ратификации), Турции и США.

К тому же в период между 1994 и 1997 г. были заключены четыре новых имеющих отношение к праву войны соглашения, которые, преодолев требуемый порог в количестве государств-участников, вступили в силу. Первое из них, не являющееся в прямом смысле частью права войны как такового, но касающееся ведения военных действий, — Конвенция ООН 1994 г. о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала. ООН поспешила с заключением данного договора из-за того, что в ряде конфликтов, происходивших в предшествующие годы, включая и конфликт в бывшей Югославии, отсутствовало уважение к миротворческим силам и другим сотрудникам международных организаций. Сама потребность в данном договоре, таким образом, свидетельствует о плачевном положении гуманитарных вопросов в 90-е гг. Были приняты два новых Протокола к Конвенции 1980 г. о конкретных видах обычного оружия, касающиеся ослепляющего лазерного оружия (Протокол IV, 1995 г.) и мин, мин-ловушек и других устройств (Протокол II, с поправками, внесенными в 1996 г.). Вскоре последовал

новый, четвертый договор — Оттавская конвенция 1997 г. о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении.

В отношении ряда вопросов можно сказать, что 90-е гг. были отмечены замечательными достижениями, представленными не в виде новых договоров, а скорее в виде авторитетного изложения существующего права. Два ярких примера — созданные на основе широкого ряда источников, учитывающие нынешнюю ситуацию, «Руководство Сан-Ремо по международному праву, применимому к вооруженным конфликтам на море» (1994 г.) и подготовленные совместно МККК и Генеральной Ассамблеей ООН «Руководящие принципы для военных уставов и инструкций по охране окружающей среды в период вооруженных конфликтов» (1994 г.). В ряде областей создание авторитетного наставления подобного типа бывает полезнее попыток достижения совершенно новых соглашений.

Однако основные достижения 90-х гг. явились результатом нового внимания международного сообщества к вопросам имплементации права — деятельности, направленной на то, чтобы соблюдение права обеспечивалось, а его нарушения пресекались. В 90-х гг., как и ранее, имплементация на практике оказывалась иной, чем это предусматривалось Конвенциями. Судебные процессы по делам о серьезных нарушениях, указываемых Женевскими конвенциями 1949 г., по-прежнему оставались редкостью, а к Международной комиссии по установлению фактов, учрежденной в 1991–1992 гг. в соответствии с Дополнительным протоколом I, не обращались. С другой стороны, Совет Безопасности ООН создал Международные уголовные трибуналы по бывшей Югославии (1993 г.) и Руанде (1994 г.). Хотя они столкнулись с многими трудностями, особенно в том, что касается ареста подозреваемых и получения свидетельских показаний, их создание говорит о более серьезном отношении международного сообщества к имплементации права войны. И наконец, 1998 г. отмечен принятием Статута Международного уголовного суда.

Особую озабоченность вызывает политика США. Несмотря на опыт, полученный в 1990–1991 гг., и тщательность, с которой США подходят к таким задачам, как создание военных руководств и правил ведения боя, США не являются официальным участником основных соглашений в сфере права войны, заключенных в последние десятилетия. В частности, США не являются участником Дополнительного протокола I, Протокола об ослепляющем лазерном оружии 1995 г., Протокола о про-

тивопехотных минах 1996 г., Оттавской конвенции о противопехотных минах 1997 г., не подписали они и Статут Международного уголовного суда 1998 г. Но, не будучи участником, они по крайней мере относятся к этим договорам серьезнее, чем некоторые из государств-участников. Причины неучастия США гораздо глубже, нежели простое упрямство одного-единственного стареющего сенатора, и требуют скорее тщательного анализа, чем слепого осуждения.

Гуманитарная деятельность

Необычайный рост объема работ, выполняемых гуманитарными организациями в связи с вооруженными конфликтами, нашел свое отражение в увеличении бюджетов и расширении деятельности на местах Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Мировой продовольственной программы (МПП), Управления по гуманитарным вопросам Европейского сообщества, Международного Комитета Красного Креста (МККК) и многочисленных НПО, а также в более широком участии ООН и других миротворческих сил в гуманитарной деятельности.

Примером тому служит увеличение расходов УВКБ ООН начиная с середины 70-х гг. Бюджет организации, который в основном зависит от добровольных взносов государств, вырос с 69 млн. долларов США в 1975 г. до 570 млн. в 1989 г., составил 1 млрд. 307 млн. в 1993 г. и достиг рекордной отметки в 1 млрд. 430 млн. в 1996 г. С этого момента начинается значительное сокращение расходов: в 1997 г. они составили 1 млрд. 220 млн., что касается 1998 и 1999 г., они, кажется, не достигнут и 1 миллиарда. Сейчас идет крупное сокращение штата организации. Тем не менее столь огромное увеличение бюджета в период до 1996 г. и его сохранение в последующие годы на гораздо более высоком по сравнению с предыдущими десятилетиями уровне свидетельствует о том, что государства проявляют желание вкладывать крупные средства в мероприятия, направленные на решение по крайней мере некоторых проблем беженцев.

Факторы, определившие центральное место гуманитарных вопросов

То, что гуманитарные вопросы занимали центральное место в международной дипломатии 90-х гг., — факт удивительный. Объяснение этому можно найти, рассмотрев четыре основных фактора, а именно:

систему политических взглядов, роль средств массовой информации, интересы государств и особое значение процесса многостороннего принятия решения.

Гуманитаризм и политические взгляды

Конец «холодной войны» означал, что борьба между либерализмом западного толка и коммунизмом советского толка, а также все варианты и видоизменения этой борьбы перестали владеть умами людей во всем мире, как это было прежде. Победу по большей части одержали западные либерально-демократические идеи, но они не принесли с собой ответа на вопрос, как реагировать на множество традиционных и гражданских войн, развязанных после окончания «холодной войны». Гуманитаризм мог бы послужить единственной основой для отношения к ним: дополнением, если не заменой политической идеологии либеральной демократии.

Гуманитаризм приобрел исключительную важность как отклик на многочисленные конфликты, в которых явной причиной кровопролитной войны стала религиозная или этническая рознь. Заявить о том, что те небольшие различия, которые существуют между сербами и хорватами, католиками и протестантами, мусульманами и евреями, не имеют никакого смысла, — значило сказать нечто важное о необходимости проявлять терпимость, служащую основой человеческих отношений. Но все же сложный вопрос о том, куда ведет подобный гуманитаризм, по-прежнему остается открытым. Чрезвычайно трудно заставить людей жить вместе, когда ими владеют совсем не поддельные чувства глубокой взаимной антипатии и страха за свою жизнь. Проблемы осуществления положений Дейтонского соглашения 1995 г., касающихся возвращения беженцев, свидетельствуют о недостаточности усилий, направленных на то, чтобы со всеми людьми обращаться как с истинно равными, исходя из принципов гуманитаризма.

Освещение гуманитарных кризисов средствами массовой информации

Способность средств массовой информации (прессы, радио и телевидения) освещать происходящие катастрофы оказывает громадное влияние на действия отдельных лиц и государств. И это происходит не только потому, что средства массовой информации могут дать яркую информацию, но и потому, что сама незамедлительность, с которой они

это делают, служит напоминанием о том, что на свете не существует уголка, происходящее в котором осталось бы без внимания. В эпоху мгновенного массового оповещения, когда информированные и в то же время бессильные что-либо сделать граждане государств, не имеющих прямого отношения к трагедии, ждут какого-либо отклика на нее, гуманитарная деятельность становится естественной частью этого отклика.

Хотя освещение кризисов средствами массовой информации чаще всего связано с предоставлением гуманитарной помощи, оно также вносит свой вклад в повышение роли права войны, или международного гуманитарного права. Одной из основных причин усиленного внимания к этой отрасли права в 90-е гг. стало ширококомасштабное, частое и яркое освещение отвратительных военных преступлений. Какой смысл в ограничительных нормах, если ими можно явно безнаказанно пренебрегать? Можем ли мы считать себя цивилизованными людьми, если не боремся с жестокостью и варварством, даже когда это происходит чуть ли не у нас дома?

Гуманитарный подход как простой выход из положения для государств

Третья причина растущей роли гуманитарных вопросов менее значительная. Когда перед правительствами во всем мире ставятся требования принять меры в отношении крайне трагических событий, гуманитарные подходы зачастую служат для них самым простым выходом из положения. Например, столкнувшись с перспективой массового потока беженцев, предпочтительнее в политическом плане осуществить какую-либо гуманитарную акцию непосредственно в стране их проживания или поблизости от нее (например, оказывая помощь в организации лагерей беженцев), нежели разрешить беженцам поселиться постоянно в своей собственной стране. Поддержка деятельности НПО или международной организации может повысить престиж страны-донора в случае успеха, в то же время обезопасив ее на случай, если дела пойдут не лучшим образом. Установить процедуру международного уголовного преследования, возможно, обойдется дешевле, чем посылать войска, чтобы прекратить зверства.

Тенденция идти по пути наименьшего сопротивления

Четвертая причина особого внимания к гуманитарным вопросам кроется в том, что в наше время отмечается устойчивая тенденция государств действовать на многосторонней основе через международные

организации. Когда государства, имеющие разные точки зрения, интересы, озабоченность и возможности, встречаются для обсуждения конкретного кризиса, им проще договориться об осуществлении беспристрастной гуманитарной деятельности, чем предпринимать действия, направленные на разрешение конфликта по существу. Снова и снова — по поводу Сомали, бывшей Югославии, Руанды и других кризисов — Совет Безопасности ООН принимал решение о проведении гуманитарной акции даже тогда, когда он ничего не мог предложить относительно искоренения бед, вызвавших необходимость в подобной акции. Таким образом, он принимал решение об осуществлении сравнительно менее рискованной стратегии, когда не мог достичь согласия на осуществление значительно более рискованного курса военного вторжения, способного дать определенный результат.

Выводы в отношении четырех факторов

Крупные события обусловлены многочисленными и сложными причинами. Не следует все упрощать и считать, что нужно выбрать одну из четырех причин (кратко описанных выше), чтобы объяснить пристальный интерес к гуманитарному праву и гуманитарной деятельности. Последние два фактора, в частности, заставляют усомниться в предположении о том, что наблюдается полный отход от системы суверенных государств и политики с позиции силы. Ни один из факторов, указанных в качестве способствующих повышению интереса к гуманитарному праву и гуманитарной деятельности, не представляется лишь временным. Даже если тенденция использовать гуманитарный подход для решения кризисов ослабнет (чему есть свидетельства), она не исчезнет.

Шесть достижений, связанных с ООН

В том внимании, которое в 90-е гг. уделялось гуманитарной деятельности, отмечается несколько новых элементов. Шесть из них выделены в данной работе. Стоит отметить, что система ООН, включая ее некоторые специализированные учреждения, сыграла чрезвычайно важную роль в связи с ними.

Самым важным из изменений в подходе международной ответственности к решению гуманитарных вопросов в 80-х и 90-х гг. было активное участие в нем органов ООН. Это нельзя считать каким-то новым явлением: еще в статье 25 Устава Лиги Наций говорится, что ее

члены будут содействовать деятельности Красного Креста. Управление ООН по гуманитарным вопросам (созданное в марте 1992 г.) и орган, пришедший ему на смену, способствовали дальнейшему процессу включения гуманитарной деятельности в сферу компетенции этой крупной международной организации.

Гуманитарные вопросы особенно часто стали фигурировать в резолюциях Совета Безопасности ООН. Термин «гуманитарный», лишь изредка употреблявшийся в его резолюциях в предшествующие десятилетия, небывало часто появляется в них начиная с 90-х гг. Эти резолюции касались как гуманитарного права (призывая к его соблюдению в ведущихся войнах, осуждая его нарушения и санкционируя действия, направленные на прекращение нарушений), так и гуманитарной деятельности (предусматривая предоставление срочной гуманитарной помощи во время войн и различного рода услуг в гуманитарной сфере).

Особая проблема, связанная с участием ООН в гуманитарной деятельности, состоит в том, что эта организация в первую очередь может нести определенную ответственность за создание гуманитарных проблем. Это наиболее очевидно проявляется в случае с международными экономическими санкциями, применение которых весьма расширилось в 90-е гг. Экономические санкции затрагивали прежде всего не правительства и вооруженные силы, а простых жителей (включая детей), — тем самым нормы права войны начинали действовать против них. Они также вызвали необходимость проведения крупномасштабных программ ООН (особенно в Ираке) в попытке смягчить их самые жестокие и наиболее бессмысленные последствия.

Участие ООН в решении гуманитарных вопросов привело к крупным провалам, но были и впечатляющие достижения. Не все действия, связанные с таким участием (а их было множество), оказались скоординированы, и даже когда координация осуществлялась, вовсе обязательно они могли успешно осуществляться параллельно. Эти действия рассматриваются ниже.

К проблеме гражданских войн

Гражданские войны, включая и те, которые вышли за рамки того или иного государства, издавна были одной из основных форм конфликта. В прошлом много усилий направлялось на то, чтобы распространить действие гуманитарного права и гуманитарной деятельности на подобного рода войны. Такой была, например, в основном междуна-

родная реакция на гражданскую войну в Испании (1936–1939 гг.). Однако степень озабоченности международного сообщества гуманитарными проблемами во время гражданских войн в 90-е гг. оказалась беспрецедентной.

В прошлом право войны представлялось применимым, согласно его названию, прежде всего к международным вооруженным конфликтам между признанными государствами. Гражданские войны, особенно носящие этнический или межобщинный характер, исторически были одним из тех типов войны, который трудно поддавался какого-либо рода правовому или нравственному обузданию.

Сама цель сторон, участвующих в гражданских войнах такого типа, часто состоит в попытке изгнать часть населения с территории, что влечет за собой нарушения основополагающих принципов права войны. При таких обстоятельствах ключевое различие между солдатом и гражданским лицом не принимается во внимание, а стороны в конфликте с особым подозрением относятся к деятельности по оказанию гуманитарной помощи.

Подобные гражданские войны ставят под сомнение связанную с именем Жан-Жака Руссо идею о том, что война является конфликтом исключительно между правительствами и их армиями, а отнюдь не конфликтом между народами. Эта идея послужила одной из важных философских основ для выработки ограничений гуманитарного характера, соблюдаемых во время войны. Нельзя ожидать, что будут гуманитарное право соблюдать, а уважение к гуманитарной деятельности и организациям проявлять там, где не признается основополагающий принцип уважения гражданских лиц и некомбатантов.

В 90-е гг. в результате усиленного внимания ООН к проблемам, связанным с гражданскими войнами и другими ситуациями внутреннего насилия, принимались и осуществлялись решения о направлении миротворческих войск, устанавливались безопасные зоны и организовывались лагеря для беженцев, вводились санкции и эмбарго. В результате некоторых новых достижений в правовой сфере (особенно создания Трибуналов по Югославии и Руанде, а также заключения в 1997 г. договора по противопехотным минам) формальное действие целого ряда норм и процедур по их имплементации распространилось на конфликты, в которых присутствовал ярко выраженный элемент гражданской войны. Эта тенденция реагировать на гражданские войны с точки зрения гуманитарных вопросов породила ряд очень острых проблем.

Наиболее важные из них касались предоставления защиты: 1) гражданским лицам, пленным и другим потенциальным жертвам; 2) работникам гуманитарных организаций (иностранным сотрудникам и местному персоналу); 3) гуманитарной деятельности. Эти многоаспектные проблемы рассматриваются ниже.

Высказывалась также озабоченность по поводу того, что, по крайней мере в случае отдельных гражданских войн, наличие гуманитарной помощи может в действительности продлить военные действия. В редких случаях этот результат мог бы быть желательным, если бы, например, он позволил стороне, на которую напали, выиграть время для укрепления своих сил. Гораздо чаще любое продление военных действий отнюдь не является намеренным или приемлемым последствием оказания гуманитарной помощи. Все же там, где ситуация близка к анархии, а помощь предоставляется в большом количестве, часть этой помощи неизбежно попадет в руки повстанцев или будет подкармливать их сторонников. В результате они не смогут осознать реальную цену войны, сторонами в которой являются, и боль, которую война несет. Хуже того, многие из оказывающих помощь организаций постараются скрыть эти вызывающие неловкость факты от своих доноров и политических сторонников в собственной стране. Этот вопрос приобрел особое звучание в связи с отдельными конфликтами в Африке и сыграл свою роль в сокращении расходов, ставшем характерным для подхода к гуманитарной деятельности, после достижения ими пика в 1995 г.

Создание международных трибуналов как ответ на военные преступления

Создание Трибуналов по Югославии и Руанде широко и справедливо приветствовалось как веха в истории права вооруженного конфликта. Хотя в этих случаях Совет Безопасности ООН принимал решения, частично исходя из наименьшего общего знаменателя. Оба Трибунала были созданы в то время, когда непрекращающиеся насилие и зверства, о которых широко сообщалось в средствах массовой информации, завладели вниманием общественности, требовавшей принятия мер, когда международное сообщество не смогло выработать какой-либо жесткой позиции или определенной политики в отношении этого кризиса и когда во многих странах отмечалось осязаемое нежелание рисковать жизнью своих солдат во имя того, к чему они не имели непосредственного отношения. Трибуналы частично подменяли собой действия.

Шаги, сделанные в 90-х гг. к достижению более систематизированной имплементации права войны, логически завершились открытием к подписанию 17 июля 1998 г. Римского статута Международного уголовного суда. Есть основания считать, что в этом документе, который в той или иной форме обсуждался в ООН в течение полувека, предусматривается новая система международного правосудия, способная преодолеть некоторые из очевидных недостатков, связанных с тем, что ранее надо было полагаться на национальные суды или специальные трибуналы. Далее, Статут открывает новую страницу в развитии права, давая свое определение военных преступлений и предусматривая его применение к гражданским войнам. Международный уголовный суд создавался в качестве суда, который обладает юрисдикцией в отношении таких преступлений, как геноцид, преступления против человечности, военные преступления, а также такого преступления, как агрессия, которому еще предстоит дать определение. Однако вступление в силу Римского статута в ближайшее время маловероятно, потому что для этого потребуется не менее 60 государств-участников (необычно высокое число), а во многих государствах ощущается беспокойство в связи с возможными последствиями для их политических или военных лидеров вступления Статута в действие. На переговорах в Риме в июне—июле 1998 г. многие государства (и не только США) были озабочены тем, как ограничить полномочия Суда по проведению расследования, арестов и судебного преследования, чтобы уберечь своих военных деятелей или политических лидеров от угрозы предстать перед судом.

Помимо международных трибуналов, которым придавалось такое большое значение, в 90-е гг. также продолжали сохранять свою актуальность и другие методы обеспечения соблюдения права войны. В их числе: 1) судебные процессы и военные трибуналы на национальном уровне, которые остаются основной формой правовой имплементации; 2) административные меры и внутренние расследования, принимаемые и проводимые правительствами, подобные расформированию, произведенному 5 марта 1995 г., канадского воздушно-десантного полка, члены которого совершили преступления в Сомали во время операции ООН; 3) военные действия как форма реагирования на нарушения, например воздушная операция «Решительная сила» с бомбежкой сербских военных объектов в Боснии, проведенная НАТО в ответ на преступления, совершенные сербскими войсками в Сребренице и Сараево в 1995 г.; 4) отказ третьих стран оказывать правительству какую-либо поддержку в связи с тем, что

его считают причастным к совершению преступлений, даже если оно находится в бедственном положении.

Международные трибуналы знаменуют собой важное достижение в области имплементации международных норм, но они сталкиваются с серьезными проблемами. В частности, остается неизбежным элемент случайности в том, кто предстает перед судом и кто сумел избежать его. Что касается Трибунала по Руанде, то там оказывалось давление на свидетелей и он страдал от плохой организации. Пока что действенные международные трибуналы были созданы только по тем странам, возможность проведения в которых справедливого судебного разбирательства вызвала серьезные сомнения. Слишком рано говорить о том, действительно ли старые и несовершенные формы имплементации права войны были дополнены новой и более эффективной формой.

Трансформация режима беженцев

Третьим основным достижением последних лет стало появление тенденции разрешать ситуации, которые чреваты возникновением проблемы с беженцами, непосредственно на месте событий или поблизости от него. События 80-х и 90-х гг., особенно рост числа беженцев и действия государств, направленные на предотвращение притока иммигрантов, привели к значительным изменениям в международном подходе к проблеме беженцев. Роль УВКБ ООН и Совета Безопасности ООН в решении этой проблемы также претерпела множество изменений. Вопросы, касающиеся беженцев, имели в целом важное значение для международных отношений в 90-е гг.

В прошлом многие государства, исходя из собственного опыта, признавали подкрепляемое международными соглашениями обязательство принимать беженцев. Западные государства имели также политико-стратегический интерес в отношении тех беженцев, чье присутствие служило доказательством просчетов коммунистических систем. В 90-е гг. картина была далеко не однородной, и некоторые более бедные страны высказывали желание принимать значительное количество беженцев. Однако в целом реакции государств на кризисы в виде приема большого числа беженцев, как это было иногда в прошлом, не наблюдалось.

Ужесточение отношения к притокам беженцев в совокупности с обеспечиваемой средствами массовой информации растущей осведомленностью о ситуациях, чреватых появлением беженцев, имело важные последствия для политических и военных сфер деятельности. Оно

вызывает чувство вины (особенно в странах с традиционно либеральной политикой в области иммиграции) и увеличивает желание предпринять что-либо с целью оказания помощи, а также способствует намерению многих стран оказывать финансовую поддержку гуманитарной деятельности. Это усиливает политическое давление в пользу решения проблемы беженцев непосредственно в стране их проживания или в ближайших странах путем создания, например, зон безопасности и временных лагерей, а также обеспечения возможности возвращения беженцев как части мирного урегулирования. Все эти изменения указывают на необходимость проведения международной деятельности не только через УВКБ ООН и другие организации, но и с участием Совета Безопасности ООН.

Данные о числе беженцев и объеме международной деятельности не свидетельствуют о простой картине неуклонного роста потока беженцев после окончания «холодной войны». При подобном обобщении необходимо сделать две оговорки: 1) планомерный рост числа беженцев на самом деле начался в середине 70-х гг., он увеличился в период с 1989 по 1993 г., безусловно, лишь за счет такого явления, как окончание «холодной войны»; 2) с 1993 г. отмечается значительное уменьшение общего числа беженцев, которое происходит благодаря крупномасштабным репатриациям и сдерживающим мерам, вводимым странами, куда направляются потоки беженцев. Представление о наличии единого «глобального миграционного кризиса» является преувеличенным. Некоторые причины массовой миграции в 80-е гг. крылись в «холодной войне» (например, миграция из Афганистана), в отдельных случаях причиной массовых миграций в 90-х гг. стали обстоятельства, сопутствовавшие окончанию периода «холодной войны» (например, потоки мигрантов в результате развала бывших коммунистических держав, особенно Советского Союза и Югославии). Однако можно ожидать, что даже после того, как исчезнет напряженность, которой отмечена заключительная стадия «холодной войны», останутся другие причины. Очень хрупкое национальное единство, непрочность границ и нестабильность институтов — вот что характерно для многих бывших колоний или посткоммунистических держав.

Среди изменений в подходе к проблеме беженцев, происшедших в основном в 90-е гг., отмечается следующее: многие организации больше внимания стали уделять предупредительным мерам, направленным на уменьшение вероятности появления больших потоков беженцев, устремляющихся через границы, даже внутри стран, находящихся

в состоянии войны; увеличилась категория лиц, которым оказывает помощь УВКБ ООН, за счет включения в них «лиц, перемещенных внутри страны», то есть тех, кто перемещается в пределах страны, находящейся в состоянии войны; создаются зоны безопасности, в основном с санкции Совета Безопасности, для того чтобы уменьшить вероятность появления потока беженцев и для того чтобы способствовать их возвращению; создаются лагеря на границах воюющих сторон; санкционируется военное вмешательство, в том числе и Советом Безопасности ООН, в ситуациях, когда встает вопрос о беженцах; государства предоставляют беженцам скорее временную защиту, нежели постоянное убежище; растет число случаев оказания помощи при репатриации, а иногда и принудительной репатриации; проявляется забота, связанная с контролем за условиями, создаваемыми после возвращения на прежнее местожительство.

Происшедшие за два последних десятилетия изменения знаменуют собой создание коренным образом трансформированного режима беженцев, нацеленного на предотвращение появления потоков беженцев и на обеспечение их возвращения. Простейший гуманитаризм, выражавшийся в предоставлении убежища беженцам, уступил место деятельности сложного типа, в которой присутствует множество элементов неопределенности и опасности. Некоторые изменения произведены открыто, намеренно и были официально приняты, в том числе такими учреждениями, как Исполнительный комитет УВКБ ООН и Генеральная Ассамблея ООН. Однако ни одно из этих изменений нельзя считать полностью удовлетворительным или окончательным.

Зоны безопасности

«Зоны безопасности» — это неофициальный обобщенный термин, используемый для разного рода попыток объявить определенные зоны не подлежащими нанесению военных ударов. Зоны безопасности, в отличие от «незащищенных городов» (давно укоренившийся термин в праве войны), не считаются открытыми для оккупации противником. Создание подобных зон в раздираемых войной регионах, характерное для международного отклика на конфликты в 90-е гг., требует одновременно соблюдения гуманитарного права и осуществления гуманитарной деятельности. Зонами безопасности были «открытые центры по оказанию помощи», созданные в рамках достигнутого в Шри-Ланке согласия (1990–1996 гг.); организованное странами коалиции «безопасное убежище» в северном Ираке (существует с 1991 г.); шесть объявленных ООН

«безопасных зон» в Боснии и Герцеговине (1993–1995 гг.); «безопасные гуманитарные зоны», для создания которых с санкции ООН в западной Руанде (лето 1994 г.) была развернута операция «Бирюза» под руководством Франции.

Идея о том, что отдельные зоны должны пользоваться особой защитой даже во время конфликта, давно существовала в праве войны. В статье 23 Женевской конвенции I от 1949 г. (о раненых и больных) предусматривается создание «санитарных зон и местностей», как правило, по согласованию между воюющими сторонами. В статьях 14 и 15 Конвенции IV (о гражданском населении) эти меры получают дальнейшее развитие и предусматривается создание, по согласованию между воюющими сторонами, «нейтрализованных зон» для защиты раненых и больных — комбатантов и некомбатантов, а также гражданских лиц, не принимающих участия в военных действиях. В статье 60 Дополнительного протокола I вводится еще одно положение, предусматривающее создание «демилитаризованных зон», которые также создаются на основе соглашения между воюющими сторонами.

Эти предлагаемые договором меры, используемые лишь время от времени, имеют ограничения. Они строятся на предположении, что зона безопасности — это ограниченный район, все комбатанты и подвижное военное оборудование оттуда выведены, и ни власти, ни население не будут там совершать каких-либо враждебных действий. Для организации такой зоны требуется соглашение, в большинстве случаев официальное, между воюющими сторонами; успех мероприятия зависит от полной демилитаризации зоны, что редко достигается на практике; они не предусматривают каких-либо мер защиты или предотвращения нападений на них.

Во время конфликтов, происходивших после окончания «холодной войны», предпринимались новаторские попытки создать зоны особой защиты для жертв и гуманитарных организаций, оказывающих им помощь. Такие зоны назывались по-разному: «коридоры спокойствия», «гуманитарные коридоры», «нейтральные зоны», «охраняемые зоны», «безопасные зоны», «безопасные убежища», «безопасные гуманитарные зоны», «коридоры безопасности» и «зоны безопасности». Совет Безопасности ООН активно содействовал созданию подобных зон и сам использовал по меньшей мере пять из перечисленных терминов. УВКБ ООН пропагандировал эти понятия и создал два «открытых центра по оказанию помощи» в Шри-Ланке, где местные жители могли найти

прибежище, когда конфликт между правительственными войсками и тамильскими боевиками приобретал для населения угрожающий характер. Множество терминов отражает разнообразие форм, которые эти зоны могут принимать, и свидетельствует об отсутствии стандартного правового понятия.

Большинство из фактически установленных зон особой защиты в период, последовавший за «холодной войной», имели пять характерных черт: 1) для их описания использовалась иная терминология, отличная от указанной в Конвенциях; 2) они, как правило, объявлялись или поддерживались третьими государствами и международными органами, особенно Советом Безопасности ООН, а не самими воюющими сторонами; 3) в большинстве случаев они находились под защитой военных сил третьей стороны; 4) основной заботой было обеспечение безопасности беженцев и предотвращение новых массовых перемещений населения; и 5) враждующие стороны обычно продолжали вести в этих зонах того или иного рода военные действия.

Первой крупной зоной особой защиты, созданной после окончания «холодной войны», был северный Ирак, что произошло сразу после войны в Персидском заливе в 1991 г. После неудавшегося восстания, поддержанного западными державами, огромный поток людей, в основном жителей северного и южного Ирака, двинулся к границам с Ираном и Турцией. Начавшаяся 17 апреля 1991 г. военная операция при участии американских, британских и французских сил помогла организовать «безопасное убежище» в Ираке к северу от 36-й параллели, что позволило вернуться 400 тысячам беженцев-курдов, устремившихся к границе с Турцией. Впоследствии оказание помощи в зоне взяли на себя организации ООН. На протяжении всего своего существования это «безопасное убежище» подвергалось военному вторжению, в основном со стороны турецких сил, но и иракской армии тоже. Несмотря на это, оно обеспечило беженцам некоторую степень безопасности.

Шесть зон безопасности в Боснии и Герцеговине (1993–1995 гг.) были организованы Советом Безопасности ООН непосредственно во время войны с согласия правительства страны. Они предназначались для защиты жителей шести городов от осаждающих их сил боснийских сербов. В первой резолюции (резолюция Совета Безопасности 819 от 16 апреля 1993 г.) требовалось, чтобы все стороны, а также заинтересованные организации рассматривали Сребреницу и ее окраины в качестве безопасной зоны, которая не должна подлежать какому-либо

рода вооруженному нападению или любому другому враждебному акту. Во второй резолюции (резолюция Совета Безопасности 824 от 6 мая 1993 г.) эта попытка защиты распространялась еще на пять находящихся под угрозой зон: Сараево, Тузла, Зепа, Горажде и Бихач. Географические границы большинства из боснийских зон безопасности никогда не определялись. В следующей резолюции (резолюция Совета Безопасности 836 от 4 июня 1993 г.) ставились заведомо сложные и неоднозначные рамки для решения такого важного вопроса, как использование силы для обороны безопасных зон. Для ООН и НАТО задача защиты шести зон безопасности осложнялась тем, что это были не нейтральные зоны, а зоны, в которых и из которых действовали боснийские силы. Сербь выражали недовольство по поводу того, что так называемые зоны безопасности использовались боснийскими мусульманами для совершения нападений на них, как это было, например, в случае наступления боснийских сил из Бихача в ноябре 1994 г. Но реальной возможности сделать эти шесть зон нейтральными не было: ни боснийское правительство, ни местное население не захотели бы доверить свою безопасность международным силам. В июле 1995 г. две зоны безопасности — Сребреница и Зепа были захвачены силами боснийских сербов. Ужасающие зверства, совершенные в Сребренице, пошатнули доверие к ООН и НАТО, которые впоследствии предприняли военную акцию против сербов. Воздушная операция НАТО «Решительная сила», эффективная в других отношениях, была проведена слишком поздно, чтобы спасти несколько тысяч людей, погибших в Сребренице.

Массовые убийства в Руанде в 1994 г. привели к осуществлению ряда запоздалых и в основном неудачных попыток создать зоны безопасности. Во время самого ужасного события, когда силы хуту уничтожали тутси в апреле 1994 г., в Совет Безопасности ООН не поступило ни одного предложения относительно действий в связи с войной, ведущейся против гражданского населения. Наконец, в резолюции (резолюция Совета Безопасности 918 от 17 мая 1994 г.) было заявлено о решении создать «безопасные гуманитарные зоны» в рамках операции по поддержанию мира, осуществляемой Миссией ООН по оказанию помощи Руанде (МООНПР). Ни одна страна не предоставила свои войска для этого. Тогда Совет Безопасности (резолюция Совета Безопасности 929 от 22 июня 1994 г.) поручил Франции провести операцию «Бирюза» в западной Руанде с правом применить силу. Как оказалось, зона, созданная французами во второй половине 1994 г., помогла скорее хуту, спасав-

шимся бегством от нового правительства в Кигали, нежели оставшимся в живых тутси. Это стало лишь дополнительным поводом для критики в адрес ООН: никаких зон, где бы тутси нашли прибежище, не организовали в Руанде тогда, когда это было необходимо.

В целом опыт организации зон безопасности говорит о том, что, хотя специальные соглашения имеют преимущества перед договорными, создание таких зон, предотвращение военных действий в них и защита их от нападения — это трудный и требующий больших усилий процесс. Хотя много жизней было спасено в результате создания подобных зон, особенно во время трех суровых зим в Сараево, они лишь в отдельных случаях являлись безопасным и надежным убежищем от ужасов войны.

Сочетание миротворческой деятельности с защитой гуманитарной деятельности

Во время ряда конфликтов в 90-е гг. миротворческим силам поручалось защищать работников гуманитарных организаций и их деятельность. Может показаться, что операции по поддержанию мира ООН и гуманитарные операции естественным образом сочетаются друг с другом. И те и другие ведутся в раздираемых войной странах, осуществляются при строгом соблюдении таких принципов, как беспристрастность и нейтральность, и базируются на укоренившемся стремлении воздерживаться от применения силы, насколько это возможно. Основной задачей многих операций по поддержанию мира в 90-е гг. было содействие гуманитарной деятельности и ее защита. И все же на практике оказалось крайне трудно сочетать миротворчество и гуманитарную деятельность. Операции по поддержанию мира не слишком подходят для защиты гуманитарной деятельности.

По меньшей мере во время трех кризисов в 90-х гг. Совет Безопасности временно отказывался от попыток сочетать миротворческую и гуманитарную деятельности и санкционировал более мощное военное вмешательство. Так он поступил в Сомали, начав операцию Объединенной группировки войск (ЮНИТАФ) в декабре 1992 г.; в Руанде, осуществив операцию «Бирюза» в июне 1994 г.; и в Боснии, проведя операцию «Решительная сила» в августе-сентябре 1995 г. И не случайно, что одна и та же модель была использована в трех весьма разных ситуациях. Для защиты гуманитарной деятельности и тех, кто призван оказывать помощь, как правило, нужен другой мандат и иной состав сил, чем те,

которые необходимы во время операций по поддержанию мира. Короче, для этого требуется нечто более близкое к военным действиям.

Однако логика военных действий во многом противоречит логике гуманитарной деятельности. Война требует концентрации всех сил и необходимости избегать незащищенных позиций. Гуманитарная деятельность во многих случаях требует рассредоточения контингента работающих и расширения радиуса действий. Это противоречие стало очевидным в Боснии в 1995 г., когда большую часть гуманитарной деятельности пришлось приостановить, а сотрудники гуманитарных организаций (равно как и миротворцы) вынуждены были покинуть те незащищенные рубежи, где их могли взять в заложники. Они не возобновляли своей деятельности до тех пор, пока НАТО не осуществила систематические военные действия против военных объектов боснийских сербов.

Ключевым вопросом является видоизменение операций по поддержанию мира: каким образом можно их изменить, чтобы осуществить режим принуждения, когда того потребуют обстоятельства? Или же каким образом другие посреднические силы смогут действовать в таких ситуациях, когда гуманитарной деятельности и тем, кому оказывается помощь, требуется физическая защита?

Гуманитарное вмешательство

В 90-е гг. отмечено много случаев «гуманитарного вмешательства» в классическом виде военного вторжения на территорию государства без согласия властей, — вторжения, осуществляемого для предотвращения массовых страданий и потерь среди населения. Можно, например, рассматривать в этом свете определенные действия третьих держав в северном Ираке, Сомали, Руанде и Гаити. Эти случаи воспринимались многими как доказательство того, что суверенное государство может быть вынуждено подчиниться главенству гуманитарного права и гуманитарной деятельности. Однако отнюдь не очевидно, что понятие суверенного государства исчезает. На самом деле, возможно, главными вопросами, которые возникают в связи с данными случаями, являются следующие: 1) что именно должны делать военные силы третьих стран после осуществления вторжения? 2) есть ли у третьих государств достаточный интерес и решимость оставаться там столько времени, сколько потребуется для обеспечения коренных изменений в политическом, экономическом и общественном порядке?

Опыт 90-х гг.: выводы

В 90-е гг. на сцене гуманитарной деятельности появилось огромное число правительств, организаций и частных лиц. Это и свидетельство ее больших достижений, и политический призыв. Однако эта сцена грозит обрушиться под подобной тяжестью. Ниже рассматриваются некоторые из серьезных проблем, высвеченных событиями 90-х гг.

Ограниченные возможности гуманитарных действий

В 90-е гг. гуманитарные действия, осуществляемые в связи с конфликтами, были исключительно многообразными, изобретательными по форме и становились широко известны. И все же опыт этих лет показывает, что такие действия имеют строгие рамки. Многие организации, участвующие в данной деятельности, признают этот факт. Это относится и к МККК, который в действительности является гораздо более трезво-мыслящей организацией, чем это может показаться со стороны. Правда заключается в том, что при определенных обстоятельствах гуманитарная деятельность порой даже содействует продлению войны, оказываясь неспособной обеспечить срочно требующуюся защиту, что наиболее очевидно в случае геноцида. Даже в тех конфликтах, где гуманитарные организации способны приносить пользу, они не должны допускать того, чтобы их деятельность становилась оправданием для правительств, не принявших жестких политических решений. Более того, они знают, что, даже когда они действуют, их действия имеют ограничения. Убедительным примером служит тот парадоксальный факт, что делегаты МККК — организации, которая более всего заботится о развитии права вооруженного конфликта и распространении знаний о нем, не вправе давать показания в судах о тех зверствах, свидетелями которых они были, потому что это могло бы повредить репутации организации, чьи конфиденциальность и нейтралитет решительным образом обуславливают возможность получения доступа к жертвам.

Необходимость отчетности

Одним из уязвимых мест в гуманитарной деятельности по большей части является отсутствие исчерпывающей отчетности. Дело не просто в том, что надо вести точную финансовую отчетность (хотя это само по себе немаловажно), необходимо добиваться полной и честной оценки целей и результатов гуманитарной деятельности, включая и деликатные вопросы, как то: выплачивались ли деньги местным вооруженным силам

для обеспечения защиты; какую часть поставок реально получили те, кому они предназначались; не имела ли помощь каких-либо неблагоприятных последствий; и смогли ли беженцы обосноваться на новом месте таким образом, какой предусматривался третьими государствами или сторонними организациями.

Беспристрастность и нейтральность гуманитарной деятельности

Многие работающие в зонах конфликтов гуманитарные организации знают, насколько ценна репутация нейтральной и беспристрастной организации и как трудно такую репутацию поддерживать. Трудности возникают в связи с объективными причинами, которые вряд ли исчезнут. Нелегко сохранять нейтральную и беспристрастную позицию в конфликте, где одна сторона может серьезно претендовать (в том числе и юридически) на симпатию и поддержку международного сообщества. Для оказания беспристрастной помощи, то есть основанной исключительно на соображениях нужды в ней, могут существовать препятствия практического свойства. Какого-либо рода вооруженная защита или сотрудничество с разведывательными службами также могут испортить картину. И наконец, нейтральную и беспристрастную позицию особенно трудно сохранять, когда гуманитарную помощь оказывают буквально сотни организаций, многие из которых находятся под политическим давлением, и все стремятся добиться разделения труда между собой.

Значительная интенсификация гуманитарных действий во время вооруженных конфликтов не только выявила проблемы, но и открыла возможности для различных составных частей Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, включая МККК. Об успехе основной идеи Красного Креста — стараться оказывать гуманитарную помощь всем, кто отчаянно в ней нуждается, свидетельствует тот факт, что в этой области проявляют активность множество организаций. Некоторые из них действуют совершенно на другой основе, нежели МККК. И если МККК подчеркивает абсолютный характер принципов беспристрастности и нейтралитета, лежащих в основе его деятельности, и благодаря этому завоевал доверие к себе и получает доступ к жертвам во всем мире, то другие организации вкладывают в эти принципы совсем иное значение.

В частности, входящие в систему ООН организации не могут проявлять такую приверженность принципам нейтральности по отно-

шению к воюющим сторонам и беспристрастности при распределении помощи. И это не только в силу того, что Совет Безопасности ООН способен принимать санкции по отношению к одной из сторон или поддерживать другую, но также и потому, что в самой ООН оказывается давление, с тем чтобы гуманитарная деятельность проводилась более строго в соответствии с политическим направлением, по крайней мере в том смысле, что в ней должны соблюдаться общие политические приоритеты, определяемые целями установления международного мира и безопасности. Таким же образом некоторые НПО, занимающиеся гуманитарной деятельностью, могут открыто проявлять пристрастность: поддерживать одну из сторон в конфликте, особенно если они считают, что эта сторона является жертвой агрессии, или надеются, что там признаются права человека. Отдельные национальные общества Красного Креста по-прежнему, как об этом говорилось в резолюции Женевской конференции 1863 г., заботятся прежде всего о том, чтобы оказывать помощь своим армиям. В некоторых конфликтах МККК может с трудом сохранять репутацию нейтральной и беспристрастной организации, когда в умах многих он ассоциируется с другими организациями, использующими иной подход.

Адекватность принципов нейтральности и беспристрастности Красного Креста — это не новый вопрос. Интерес к нему возобновился в связи с той ролью, которую МККК играл во время прошлых войн и кризисов. В книгах *Dominique Junod. The Imperiled Red Cross and the Palestine-Eretz-Yisrael Conflict 1945–1952* (1996) (*Доминик Жюно. Красный Крест и палестино-израильский конфликт 1945–1952 гг.*) и *Caroline Moorehead. Dunant's Dream: War, Switzerland and the History of the Red Cross* (1998) (*Кэролайн Мурхед. Мечта Дюнанна: война, Швейцария и Красный Крест*) проводится мысль о том, что принципы, которыми руководствовался Красный Крест, неизбежно приводили в прошлом к отдельным вызывающим неловкость или даже стыд компромиссам этического характера. Вопрос просто приобрел новые формы в связи с событиями 90-х гг., особенно теми, которые произошли в бывшей Югославии и Руанде. Что касается обоих кризисов, то многие придерживались следующего стойкого мнения: пригодны эти принципы или нет для МККК, международное сообщество в целом не может руководствоваться ими в полной мере.

МККК пересматривает некоторые из ключевых аспектов своего подхода. В 90-е гг. он с большей готовностью делает публичные заявления в отношении отдельных неприемлемых ситуаций, он также участвует

в общественных кампаниях, например, за запрещение противопехотных мин. В то же время он старается отстаивать свою самобытность, особенно в неоднократных заявлениях по поводу того, что процесс координации действий с другими организациями должен ограничиваться определенными рамками. Эта осторожность оправдана. Такой подход подразумевает, что организации, подобные МККК, должны признавать гораздо более открыто, нежели это делалось до сих пор, что принципы, которым они следуют, включая беспристрастность и нейтральность, не являются абсолютными, носящими универсальный характер. Они скорее представляют одну из нравственных позиций в ряду нескольких возможных, имеющих свои достоинства и недостатки.

Необходимость проведения различия в гуманитарной деятельности

Одним из ключевых вопросов, поднятых в связи с последними катастрофами, является вопрос о проведении различия. Должны ли гуманитарные организации открыто признать, что есть такие конфликты, в которые они не могут должным образом вмешаться из-за того, что их деятельность может продлить войну, или же потому, что их сотрудникам угрожают или их убивают? В истории гуманитарной деятельности идея об универсальном обязательстве, об обязанности вмешиваться во все конфликты, является сравнительно новой. Она ставит вопросы, которые, в свою очередь, приводят к таким решениям, как, например, принятое в отношении Либереи в 1996 г. об уменьшении масштаба вмешательства гуманитарных организаций в конфликт, где они мало чего могут достичь. Решение было правильным, и на самом деле существовало основание даже для более полного вывода организаций. Проблема заключается в том, что принимать подобные решения всегда крайне трудно и они неизменно вызывают разногласия. Каждый шаг в ходе их принятия должен быть тщательно аргументирован.

Физическая защита

В связи с вмешательством сотрудников гуманитарных организаций в гражданские войны в 90-е гг. неоднократно поднимался такой непростой вопрос, как физическая защита этих сотрудников, их деятельности и тех лиц, кому они оказывают помощь. Отсутствие физической защиты, особенно тех, кому оказывалась помощь, имело жизненно важное значение в Руанде в 1994 г. (в лагерях в районе Великих Озер это

и поныне остается проблемой), а также в Сребренице в 1995 г. и во время различных других конфликтов, в частности в Либерии и Сьерра-Леоне. Убийство сотрудников Красного Креста в Чечне 17 декабря 1996 г. стало одним из самых ужасных эпизодов, свидетельствующих о насущности и сложности решения проблемы обеспечения защиты.

По понятным причинам отдельные лица и организации, занимающиеся гуманитарной деятельностью, неохотно обсуждают вопрос о защите. Обеспечение физической защиты чревато тем, что оно может пойти вразрез с тремя основными принципами гуманитарной деятельности в период вооруженного конфликта — нейтральностью, беспристрастностью и гуманностью. И все же проблема не исчезнет. Ее обсуждению не способствует тот факт, что в мире гуманитарных организаций термин «защита» относится к двум весьма разным вещам, а именно: 1) правовой защите, в смысле обеспечения особого статуса и определенных прав, предусматриваемых Женевскими конвенциями 1949 г. и Дополнительными протоколами (отсюда и основной термин «покровительствуемые лица»), и 2) физической защите от нападений.

В прошлом при оказании гуманитарной помощи в случае вооруженных конфликтов часто предполагалось, что участвующие в конфликте государства будут в то же время обеспечивать некоторую степень стабильности и безопасности. В ситуациях развала власти в стране такого удобного предположения сделать нельзя. Таким образом, проблема физической защиты сотрудников гуманитарных организаций и их деятельности является по своему характеру чрезвычайно сложной. Единого ответа для всех организаций и всех возможных случаев нет. Предложение о том, чтобы защита предоставлялась автоматически и не была бы предметом политического решения в каждом конкретном случае, нереально. Даже если бы гуманитарные организации согласились с подобным подходом, к нему с огромной долей скептицизма отнеслись бы как те государства, которые, как ожидается, должны предоставлять для этого свои силы и технику, так и страны «третьего мира», которые по понятным причинам с опасением относятся к любой доктрине, которая может показаться подрывающей их суверенитет. Реальность такова, что различные гуманитарные организации вынуждены использовать различные подходы к решению вопроса физической защиты. Причина этого обусловлена в основном несходством их обязанностей.

Например, у МККК вызывает беспокойство тот факт, что гуманитарная деятельность будет ассоциироваться с защитой военного характера

и военным вмешательством. По словам Питера Кюнга, участвовавшего от лица МККК в обсуждении Советом Безопасности вопроса о защите гуманитарной помощи, проходившем в Нью-Йорке 21 мая 1997 г., вооруженная защита гуманитарной деятельности может поставить под угрозу ее статус беспристрастной деятельности. Такое осторожное отношение особенно понятно, если рассматривать его в свете основных функций МККК, в которые входит посещение людей в местах содержания под стражей по обе стороны конфликта. Для этого, несомненно, требуется широкое принятие и уважение принципов Красного Креста. Однако МККК не проявляет категоричности в данном вопросе. Иногда ему приходилось использовать военное сопровождение, он обязан периодически пересматривать свою позицию в свете таких конфликтов, как конфликт в Чечне, и он признает, что другие гуманитарные организации могут занимать иную позицию.

УВКБ ООН имеет другого рода обязанности, включая во многих случаях организацию лагерей беженцев и поддержание порядка в них. Для выполнения этих задач временами требуется обеспечение физической защиты с помощью или местных войск, или войск, прибывших из дальних стран. Поэтому отнюдь не удивительно, что УВКБ ООН придерживается иного, нежели МККК, подхода к вопросу о физической защите. По различным причинам такие организации, как Оксфордский комитет помощи голодающим или «Врачи без границ», которые в меньшей степени, чем МККК, придерживаются абсолютных принципов беспристрастности и нейтральности, также иногда обращались за помощью к военным для защиты как жертв, так и гуманитарной деятельности.

Появились высказывания о необходимости заключения нового правового соглашения, предоставляющего защиту сотрудникам МККК и других гуманитарных организаций. Вряд ли это было бы полезным. Такие работники уже пользуются значительной степенью правовой защиты в соответствии с Женевскими конвенциями 1949 г. и Дополнительными протоколами к ним. Отдельные категории сотрудников гуманитарных организаций, а также миротворческие силы пользуются, кроме того, некоторой формальной правовой защитой в соответствии с Конвенцией 1994 г. о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала. Проблема заключается не в отсутствии норм, а в отсутствии уважения к ним и готовности отстаивать их, если это необходимо, при помощи силы.

Методы пропаганды международного гуманитарного права

Многочисленные нарушения самых основных норм права вооруженного конфликта должны внушить осторожность в отношении вывода о значительности любых достижений 90-х гг. Одной из причин трудностей, которые стоят на пути достижения уважения к праву, возможно, является метод его пропаганды. Трактовка этого права просто как творения Женевы, навязанного вяло сопротивляющемуся грешному миру, не отдает должного ни его уходящим в глубь веков источникам, ни тому факту, что большая часть права отражает интересы и этику государств и их вооруженных сил. Таким же образом трактовка имплементации права как чего-то целиком и полностью возложенного на уголовные трибуналы ООН не отдает должного всему разнообразию методов имплементации. Неудачный метод пропаганды гуманитарного права и отсутствие временами понимания позиций и политического курса государств, возможно, сыграли свою роль в том, что США разочаровались в основных современных достижениях этого права.

Действительно, следует задать вопрос: должны ли сдержанность и порядочность в ведении войны рассматриваться как целиком зависящие от международного правового режима или они скорее зависят от совокупности обычаев, представлений о чести, профессиональных норм и естественного права? В последние годы многие из работающих в гуманитарной сфере увлеклись идеей расширенного корпуса международного права, который наконец-то будет способен «кусаться», подерживаемый наднациональными органами, и который постепенно обуздает преступные действия эгоистичных суверенных государств и поджигателей войны. Эта точка зрения имеет изъяны. В частности, она, вероятно, переоценивает готовность государств представлять свои военные действия на рассмотрение международных органов и, возможно, недооценивает значение государства как одного из основных средств выполнения положений права войны. Помимо всего прочего, она, вероятно, не учитывает, что ценности, лежащие в основе права войны, должны формироваться внутри государств и вооруженных сил и только в очень ограниченной степени их можно заставить принять извне.

Гуманитаризм в контексте событий

События 90-х гг. опровергли наивные предположения о том, что мир находится в процессе созидания более совершенного международного порядка. Если, как утверждают некоторые, существует «международный гуманитарный порядок», то это порядок такого рода, при котором государства и организации неоднократно прибегали к языку гуманитаризма лишь для того, чтобы обречь жертвы вооруженных конфликтов, подобных происходившим в Боснии и Руанде, на страшную участь.

Таким же образом события опровергают любое простодушное мнение о том, что государственная система в мире исчезает. В действительности в ситуации конфликта государства остаются не только действенным, но также зачастую существенно необходимым механизмом достижения мирного урегулирования. После конфликта должен установиться новый местный баланс сил, в котором государства и политические силы, существующие в регионе, включая и сами воюющие стороны, будут, вероятно, играть ключевую роль. Не следует думать, что государства осуществляют свои действия обязательно на более низком нравственном уровне, чем другие акторы. Правительства, которые хотят урегулировать конфликт, могут принимать решения, сообразуясь с законными интересами и моральными принципами, заслуживающими уважения, даже если они подчас и расходятся с гуманитарными принципами.

В 90-е гг. гуманитарная деятельность и право стали играть более важную, чем прежде, роль в реагировании международной общественности на кризисы, и, вероятно, это будет происходить и в будущем. Причиной того, что они не оказывают основного преобразующего воздействия на построение международных отношений, частично является тот факт, что эти подходы в некоторой степени отражают нежелание государств вмешиваться в конфликты более решительным образом. Гуманитарные подходы не обязательно противоречат тем, которые строятся на интересах. Они должны рассматриваться скорее как один из устойчивых аспектов международной политики. Если перефразировать Клаузевица, гуманитарные подходы можно назвать продолжением политических отношений с примесью других средств.

Все это не является доводом в пользу какого-то одного нового подхода гуманитарных организаций к своей деятельности, а говорит о необходимости сочетать их технические и правовые знания и опыт с более высоким уровнем политических и исторических знаний и опыта, а также с более высокой культурой отчетности. В некоторых подходах

к пропаганде гуманизма и гуманитарной деятельности было слишком много элементов самодовольства, самообольщения и этноцентризма. Необходимо проводить более глубокий анализ кризисов, опираясь на исследования в области политики, стратегии и изучение региона. Необходимо также иметь устоявшиеся институциональные традиции и культуру проведения серьезных исследований в гуманитарной сфере, потому что дилеммы, которые приходится решать, и открывающиеся возможности являются исторически новыми, а также и потому, что некоторые из них носят непреходящий характер. Незнание не служит оправданием неоднократного повторения старых ошибок или совершения новых.

