

Гуманитарные ценности в эпоху борьбы с терроризмом

Наз К. Модирзаде и Дастин А. Льюис*

Наз Модирзаде — профессор практики Школы права Гарвардского университета. Она занимает должность директора-основателя программы по международному гуманитарному праву Школы права Гарвардского университета.

Электронная почта: nmodirzadeh@law.harvard.edu.

Дастин Льюис — научный директор программы по международному гуманитарному праву Школы права Гарвардского университета.

Электронная почта: dlewis@law.harvard.edu.

Аннотация

Данная статья выражает наше личное мнение — мы постарались понять, где сегодня пересекаются расширяющаяся система контртеррористических мер и беспристрастная гуманитарная деятельность; при этом мы критически оцениваем свою роль в выборе способов реагирования на подобные коллизии. Полагаясь на наш скромный десятилетний опыт в этой области, мы постарались объяснить, как задачи борьбы с терроризмом стали превалировать над гуманитарным императивом, и предложить возможные способы повысить уважение к беспристрастной гуманитарной деятельности.

* Авторы искренне благодарят Сесиль Аптель и Кэтлин Лаванд за их вдумчивые комментарии к первоначальной версии данной статьи.

Ключевые слова: борьба с терроризмом, гуманитарная деятельность, международное гуманитарное право.



Введение

Все последние десять лет гуманитарное сообщество боролось с ограничениями беспристрастной гуманитарной деятельности, установленными в целях борьбы с терроризмом. В течение пяти дней в 2019 году многие участвовавшие в этой борьбе гуманитарные организации думали, что они одержали хотя и временную, но победу. 28 марта того года Совет Безопасности ООН принял резолюцию с призывом к государствам-членам учитывать вероятные последствия мер по борьбе с терроризмом для беспристрастной гуманитарной деятельности¹. Затем 1 апреля 2019 года Совет Безопасности ООН созвал заседание для обсуждения вопросов международного гуманитарного права (МГП), где уделил основное внимание обеспечению защиты гуманитарной деятельности в контексте борьбы с терроризмом². В последующие два года гуманитарные организации ссылались на данную резолюцию, чтобы добиться либо ограниченных послаблений для гуманитарного сектора, либо общего разрешения на гуманитарную деятельность в условиях борьбы с терроризмом.

Вся эта непростая история отразилась во множестве ситуаций, которые одновременно являются и вооруженными конфликтами с точки зрения МГП, и борьбой с терроризмом³, и количество подобных ситуаций все еще может возрасти. Распространение таких «совпадающих» ситуаций сопровождается и на практике, и в политике явным повышением приоритета борьбы с терроризмом над беспристрастной гуманитарной деятельностью, что не обязательно обосновывается с правовой точки зрения. В итоге в ситуациях, которые одновременно являются и вооруженным конфликтом, и борьбой с терроризмом, расширяющаяся глобальная система борьбы с терроризмом стала регламентировать, препятствовать и указывать направление программам гуманитарной помощи и защиты гражданского населения и участников военных действий, вышедших из строя.

1 Резолюция Совета Безопасности ООН 2462 (2019), п. 24.

2 См.: Совет Безопасности ООН, Поощрение и укрепление верховенства права в поддержании международного мира и безопасности: международное гуманитарное право. 8499-е заседание, 1 апреля 2019 г., док. ООН S/PV.8499.

3 Подобное совпадение обычно происходит, когда в международный или немеждународный вооруженный конфликт вовлечены люди или структуры, которые причислены к террористическим организациям соответствующими нормативно-правовыми актами. Такие акты могут уходить корнями в одну или несколько мер по борьбе с терроризмом, принятых на международном уровне или в рамках отдельной страны. Примерами служат контртеррористические санкции Совета Безопасности ООН против «Исламского государства Ирака и Леванта» (ИГИЛ), «Аль-Каиды» (обе организации запрещены в России. — Прим. пер.) и связанных с ними лиц, группировок, предприятий и организаций, к ним же относятся и разнообразные меры по борьбе с терроризмом, принятые отдельными государствами. См. резолюции Совета Безопасности ООН 1267 (1999), 1989 (2011), 2253 (2015) и последующие. С 2001 г. такого рода вооруженные конфликты, «совпадающие» с борьбой с терроризмом, происходили в минимум десяти государствах, а еще десять государств оказывали им военную, политическую и финансовую помощь.

За последние десять лет гуманитарные организации, доноры, ученые и исследователи нормативной политики проделали значительную работу для устранения подобных ограничений. Отстаивая гуманитарный императив, они тщательно анализировали правовые вопросы, готовили доклады о ситуации на местах, показывая, как влияют меры по борьбе с терроризмом на гуманитарную деятельность, проводили совместные семинары для представителей контртеррористических структур, финансового сектора, доноров и гуманитарных организаций. По их итогам разрабатывались и дорабатывались исключения, освобождения и другие положения, чтобы учитывать гуманитарные обязательства в контексте контртеррористических мер. В результате проделанной работы все больше правительств, международных организаций и гуманитарных учреждений стали осознавать неблагоприятное воздействие контртеррористических мер. Со своей стороны мы участвуем и будем участвовать в данной полемике, стараясь влиять на ее ход, и для нас эта работа остается важным приоритетом.

Однако не все так хорошо. Действительно, повысилась осведомленность в этом вопросе и были предусмотрены некоторые послабления для гуманитарной деятельности. Но, с нашей точки зрения, это относительно локальные победы, и они могут создать ложное впечатление, что мы преодолели все основные трудности. Сейчас как никогда нас больше всего беспокоит, что гуманитарный императив уже может постепенно размываться в пользу расширяющейся системы контртеррористических мер, которая фактически отвергает некоторые основные нормативно-правовые положения, лежащие в основе беспристрастной гуманитарной деятельности. Еще несколько таких «побед», и гуманитарное сообщество в конце концов неизбежно потерпит поражение.

В настоящей статье мы хотим исследовать современные коллизии между расширяющейся системой контртеррористических мер и беспристрастной гуманитарной деятельностью, а также критически оценить нашу роль в реагировании на них. Полагаясь на наш скромный десятилетний опыт изучения данных вопросов, мы намерены пояснить, почему задачи борьбы с терроризмом стали превалировать над гуманитарным императивом, и предложить возможные способы повысить уважение к беспристрастной гуманитарной деятельности. В последние несколько лет чем больше мы работали со структурами по борьбе с терроризмом, гуманитарными донорами и оперативными учреждениями, тем отчетливее понимали, что причины наших неудач лежат в неспособности честно признаться, в том числе и самим себе, что эти неудачи обусловлены фундаментальным противоречием между нашими ценностями. На наш взгляд, не сумев соответствующим образом выстроить свои стратегические планы, и мы, и другие гуманитарные организации не смогли осознать главную проблему и разрабатывали такие методы для ее решения, которые в результате не помогли защитить гуманитарный императив от расширяющейся системы контртеррористических мер.

В следующем разделе мы кратко изложим основные составляющие системы контртеррористических мер. Затем остановимся на том, что

считаем столкновением между основополагающими ценностями. В следующем разделе речь идет о четырех видах реагирования гуманитарного сообщества в этой связи. В предпоследнем разделе мы предлагаем возможные пути решения этой проблемы для государств, гуманитарных организаций и иных акторов, которые намерены отстаивать беспристрастный гуманизм. В заключительном разделе мы подчеркиваем, почему важно бороться за примат ценностей в данной деятельности.

В настоящей статье под «беспристрастной гуманитарной деятельностью» мы имеем в виду действия или меры со стороны какого-либо учреждения, или человека, или группы людей, которые в ситуации вооруженного конфликта предоставляют гуманитарную помощь и защиту нуждающимся в них гражданским лицам или участникам военных действий, вышедшим из строя, либо и тем, и другим⁴. Данные учреждения могут включать, среди прочих, государственные и негосударственные стороны в вооруженном конфликте или беспристрастную гуманитарную организацию, например Международный Комитет Красного Креста (МККК)⁵. Под «гуманитарным императивом» мы имеем в виду настоятельную необходимость в срочном порядке оказать гуманитарную помощь людям, которые лишены ее. И наконец, под «беспристрастным гуманизмом» мы понимаем стремление во имя наивысшего закона нравственности срочно удовлетворить насущные нужды людей во время вооруженного конфликта и сопутствующее намерение действовать, исходя лишь из этого стремления, а не по каким-либо иным причинам⁶.

Расширение системы контртеррористических мер

Глобальная система контртеррористических мер пользуется почти единогласной поддержкой государств. К ней относятся разнообразные законы, нормативные акты, учреждения, концепции и принятые меры, которые государства и другие международные акторы разрабатывали и использовали несколько десятков лет на глобальном, региональном и национальном уровне для предотвращения, искоренения и наказания терроризма⁷. Совет

4 Мы рассматриваем ситуации вооруженного конфликта, которые одновременно являются и борьбой с терроризмом. Выходя за рамки данной темы, также важно помнить, что необходимость в беспристрастной гуманитарной деятельности может возникнуть и во время стихийных бедствий и ситуаций насилия, отличных от вооруженного конфликта.

5 См., например: ICRC, *Commentary on the Third Geneva Convention: Convention (III) Relative to the Treatment of Prisoners of War*, 2nd edition, 2020, paras 825–65, <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCIII-commentary> (все интернет-ресурсы были доступны в сентябре 2021 г.).

6 Под данным термином мы понимаем совокупность моральных обязательств и требований, которые не всегда полностью совпадают со всеми значениями слова «беспристрастность» применительно к гуманитарной деятельности, как ее определяет МПП и соответствующие нормативно-правовые документы.

7 Влияние мер по борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом на гражданское пространство и права акторов гражданского общества и правозащитников. Доклад Финнулы Ни Илан, Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. Док. ООН А/НRC/40/52, 1 марта 2019 г.

Безопасности ООН играет ведущую роль в определении сферы их применения и направлений нормотворческой деятельности⁸, а по Уставу ООН все государства-члены обязаны подчиняться решениям Совета Безопасности ООН и выполнять их⁹. Однако следует отметить, что в системе контртеррористических мер отсутствует общепризнанное на международном уровне определение терроризма¹⁰. Публично государства продолжают выражать поддержку данной системе, но за закрытыми дверями их должностные лица высказывают значительную обеспокоенность по поводу различных политических, правовых и других негативных последствий, к которым она приводит при решении множества вопросов. Эти обеспокоенность касается как собственно самих последствий, так и закрытости процесса принятия решений Советом Безопасности ООН, не дающего международным организациям возможности влиять на его «законотворчество».

Действительно, уже и так масштабная глобальная система контртеррористических мер продолжает расширяться, распространяясь в том числе на многочисленные вооруженные конфликты. По мере того как по все миру растет и реальная, и предполагаемая угроза терроризма, данная система перемещается в политическую плоскость, все более материализуется, берет на себя все больше «консультативных» и «технических» функций. Эта тенденция видна в расширении ее бюрократической роли, укреплении ее кадрового состава и выделении ей все больших финансовых и организационных ресурсов; данная система стала вторгаться и в различные сферы иной деятельности, такие как, например, борьба с организованной преступностью, биометрическая идентификация личности, сбор улик на поле боя. Соответственно множатся и все более разнообразные меры по борьбе с терроризмом, как нормативно-правовые и административные, так и иные.

Столкновение ценностей

Гуманитарный императив, как мы его понимаем, основан на нормативных обязательствах в ходе любых вооруженных конфликтов беспристрастно предоставлять гуманитарную помощь и защиту гражданскому населению и участникам военных действий, вышедшим из строя, независимо от их принадлежности к какой-либо из сторон в конфликте. Беспристрастность означает, что помощь должны получать все люди, пострадавшие из-за вооруженного конфликта, а не только те, кто принадлежит к какой-либо стороне в конфликте¹¹; беспристрастность служит одним из основных

8 См.: резолюция Совета Безопасности ООН 1267 (1999) и последующие, резолюция Совета Безопасности ООН 1373 (2001) и последующие.

9 См. Устав ООН (1945), ст. 25.

10 По этой причине в данной статье, говоря о террористах, мы никоим образом не оцениваем обоснованность какого-либо конкретного международного или внутригосударственного правового определения таких людей, организаций или образа действий и не намереваемся давать характеристику фактическому правовому статусу каких-либо конкретных физических или юридических лиц.

11 См., например: ICRC, *Commentary* (примечание 5 выше, paras 833–835).

идеологических обоснований гуманитарного императива. В этом смысле гуманитарный императив воплощает собой более глубокие и принципиальные идеи и моральные принципы, чем могут выразить его формулировки в текстах документов МГП.

Глобальная система контртеррористических мер строится на других нормативных требованиях. Она требует активно встать на сторону, борющуюся против террористов и их сторонников. Однако до сих пор государства не смогли согласовать единое унифицированное правовое определение терроризма. Тем не менее эта система основана на вдохновляющем и мобилизующем положении о некоей неоспоримой всеобщей убежденности в том, что терроризм морально неприемлем, и что, следовательно, незаконны и террористическая деятельность, и поддержка терроризма.

С точки зрения борьбы с терроризмом беспристрастная гуманитарная деятельность зачастую считается поддержкой терроризма. Так, согласно теории «взаимозаменяемости», во всех отношениях «безобидная» помощь террористической организации «освобождает» ей ресурсы для террористической деятельности. В рамках теории «фальшфасада» считается, что различные организации или люди, прикрываясь гуманитарными целями, оказывают помощь террористическим организациям. Есть еще и теория «наивных гуманистов», согласно которой террористические организации вводят в заблуждение благонамеренных, но наивных гуманитарных акторов, и те становятся пособниками террористической деятельности.

В своей нынешней форме система контртеррористических мер под одним или несколькими упомянутыми предлогами фактически отрицает две взаимосвязанные предпосылки, лежащие в основе беспристрастной гуманитарной деятельности¹². Во-первых, в зависимости от тех или иных обстоятельств эта система относит многие, а возможно, и все виды беспристрастной гуманитарной помощи к формам незаконной поддержки террористических организаций. Во-вторых, данная система в результате отвергает возможность для беспристрастных гуманитарных акторов предлагать и оказывать помощь участникам террористических группировок (и неважно, что они уже прекратили принимать участие в военных дей-

12 См., например: Lindsay Hamsik and Lissette Almanza, *Detrimental Effects: How Counter-terror Measures Impede Humanitarian Action — A Review of Available Evidence*, InterAction, April 2021, <https://www.interaction.org/wp-content/uploads/2021/04/Detrimental-Impacts-CT-Measures-Humanitarian-Action-InterAction-April-2021.pdf>; ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, October 2019, pp. 59–61, <https://shop.icrc.org/download/ebook?sku=4427/002-ebook>; Norwegian Refugee Council, *Principles Under Pressure: The Impact of Counterterrorism Measures and Preventing/Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action*, 2018, https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/principles-under-pressure/nrc-principles_under_pressure-report-2018-screen.pdf; Jessica S. Burniske and Naz K. Modirzadeh, *Pilot Empirical Survey Study on the Impact of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action*, Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict (PILAC), March 2017, <https://pilac.law.harvard.edu/pilot-empirical-survey-study-and-comment>; Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Norwegian Refugee Council, July 2013, <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/studyof-the-impact-of-donor-counterterrorism-measures-on-principled-humanitarian-action.pdf>.

ствиях), как и гражданскому населению, которое фактически находится под контролем и в распоряжении террористических организаций. Короче говоря, в соответствии с такими системами контртеррористических мер «поддержкой терроризма» объявляют отчасти и стремление оказывать помощь, и помощь во спасение жизни, а также предоставление гуманитарной защиты нуждающимся в ней людям и участникам военных действий, вышедшим из строя, то есть, по сути, саму беспристрастную гуманитарную деятельность.

Необходимо отметить, что не все разделяют поставленный нами диагноз столкновения фундаментальных ценностей. Существует и примирительная точка зрения, разделяемая несколькими гуманитарными организациями, согласно которой можно выявить общие базовые ценности и взаимосвязанные цели гуманитарного императива и системы борьбы с терроризмом. Такие организации и акторы обычно говорят о совпадениях между ними, подчеркивая, что терроризм обесценивает человеческую жизнь и попирает человеческое достоинство. Они также подчеркивают, что и беспристрастный гуманизм (в том числе заложенный в МПП), и система борьбы с терроризмом в своей основе спасают людям жизнь и защищают человеческое достоинство. Но эти аргументы оказываются несостоятельными перед тем фактом, что основная цель борьбы с терроризмом — искоренить его или лишить поддержки. И в этой борьбе контртеррористические структуры зачастую полагаются на определения терминов «терроризм» и «поддержка терроризма», которые подразумевают и беспристрастную гуманитарную деятельность, несмотря на якобы общие нормативные обязательства.

Таким образом и проявляется непримиримое противоречие между нынешней системой контртеррористических мер и гуманитарным императивом. Последний предполагает деятельность, которую первая либо неохотно терпит, либо прямо запрещает. И хотя необходимость уважать, отстаивать и соблюдать права человека все чаще признается необходимым компонентом для создания условий, способных искоренить терроризм, однако нынешняя интерпретация безопасности зачастую не оставляет места для беспристрастной гуманитарной деятельности в условиях борьбы с терроризмом.

Реакция гуманитарного сообщества

Растущее воздействие системы контртеррористических мер на гуманитарный императив вызывает реакцию гуманитарного сообщества, которая происходит в основном по четырем направлениям. Но ничто не говорит о том, что эта реакция изначально основывается, хотя бы косвенно, на непримиримости ценностей этой системы и гуманитарного императива. Вместо этого явно или неявно предполагается, что либо столкновения ценностей нет, либо его можно обойти технократическими способами, если оно возникло.

Первое направление — призыв к диалогу с контртеррористическими акторами. Предполагается, что, узнав о беспристрастном гуманизме, они будут готовы изменить свой подход с учетом гуманитарных соображений. За первым призывом к диалогу следует второй, иногда они повторяются снова и снова, звучит все больше призывов к новым диалогам. Как показывает опыт, такой диалог приводит иногда к относительно скромным устойчивым результатам в пользу гуманитарного императива, но чаще к совсем противоположным. Более того, не меняя порядка работы этой системы, такой диалог фактически приводит к признанию гуманитарными организациями правильности нынешней концепции борьбы с терроризмом, что вынуждает их признать и необходимость «исключений» или «освобождений». В этом смысле гуманитарным акторам остаются лишь маневры в арьергарде для сохранения собственных сил. Можно назвать относительной «победой» гуманитарного сообщества введение, например, секторальных послаблений в тех или иных мерах по борьбе с терроризмом, что обычно уже отражает компромисс в ущерб ценностям беспристрастной гуманитарной деятельности¹³.

Второе направление ответной реакции — стремление доказать, что меры по борьбе с терроризмом приводят к пагубным последствиям для беспристрастной гуманитарной деятельности. По нашему опыту, с точки зрения многочисленных участников борьбы с терроризмом, отсутствие подобных доказательств зачастую свидетельствует и об отсутствии любых пагубных последствий. Однако для гуманитарных акторов формулирование необходимых доказательств, их документирование, подтверждение и обнародование связано с многочисленными рисками, при этом они также сталкиваются со значительными трудностями при сборе данных и их интерпретации. Возможно, в этой работе гуманитарные акторы больше всего рискуют, по крайней мере в определенных обстоятельствах, собрать доказательства собственных нарушений контртеррористических требований.

Третье направление — попытки гуманитарных организаций умиротворить структуры по борьбе с терроризмом, доказывая, что они «серьезно» относятся к соблюдению соответствующих мер. Они подчеркивают, что «уклонение» от их соблюдения противоречит гуманитарным принципам, и выделяют ресурсы, предназначенные для гуманитарной помощи, на разработку внутренних нормативов по противодействию терроризму. При этом меры по борьбе с терроризмом постоянно пересекают «красные линии», которые провели гуманитарные акторы, уже столкнувшиеся с недостатками системы борьбы с терроризмом. К ним относятся проверки наличия в «черных списках» людей, получающих гуманитарную помощь, и согласие направлять властям запрос на разрешение оказывать в будущем гуманитарную помощь определенным категориям людей.

13 См., например: Dustin A. Lewis and Naz K. Modirzadeh, *Taking into Account the Potential Effects of Counterterrorism Measures on Humanitarian and Medical Activities: Elements of an Analytical Framework for States Grounded in Respect for International Law*, Harvard Law School PILAC, May 2021, pp. 16–17, <https://pilac.law.harvard.edu/take-into-account-report-web-version>.

Четвертое направление, по нашему мнению, заслуживает отдельного внимания из-за некоторых его стратегических последствий, — это обоснование гуманитарного императива понятиями и формулировками МПП. Например, нынешний подход добиваться послаблений для гуманитарной деятельности фактически строится в основном на развитии аргументов, связанных с МПП. Основная причина обращения к МПП — показать связь между гуманитарным императивом и правовыми обязательствами, требующими беспристрастно предоставлять гуманитарную помощь и защиту нуждающимся в ней гражданским лицам и вышедшим из строя участникам военных действий, поскольку такая помощь и защита в современных вооруженных конфликтах глубоко укоренены в МПП.

Однако мы столкнулись с тем, что требования гуманитарного императива формулируются преимущественно в терминах МПП, и это побуждает государство оценивать с точки зрения других международных правовых обязательств правомерность соответствующих положений МПП и, следовательно, легитимность беспристрастной гуманитарной деятельности, связанной с МПП. Но именно контртеррористические обязательства, вытекающие из решений Совета Безопасности ООН, подрывают защиту беспристрастной гуманитарной деятельности, предусмотренную МПП. Столкнувшись с «совмещением» военных конфликтов и борьбы с терроризмом, международные организации все чаще занимают такие правовые и политические позиции, когда подавление террористической деятельности превалирует над соблюдением МПП, которое отстаивает гуманитарный императив.

Для решения всех этих проблем МПП не вполне подходит. Например, МПП не устанавливает четкий порядок действий государств, выступающих в качестве доноров гуманитарной помощи. Но даже строгое соблюдение соответствующих норм МПП не поможет преодолеть все многочисленные обусловленные борьбой с терроризмом ограничения на беспристрастную гуманитарную деятельность. В этих обстоятельствах ссылки на МПП в документах по борьбе с терроризмом могут, на первый взгляд, показаться полезными, поскольку напоминают государствам, что они, принимая многочисленные контртеррористические меры, обязаны соблюдать и обязательства согласно МПП. Однако, как это ни парадоксально, если сохранятся нынешние тенденции, такие ссылки на МПП в итоге могут фактически дать технократам из бюрократических структур безопасности все основания оценивать само МПП с точки зрения борьбы с терроризмом¹⁴.

14 Уже идет обсуждение нормативно-правовых положений, которые могли бы наделить внесудебное технократическое учреждение, занимающееся вопросами безопасности (речь идет об Исполнительном директорате Контртеррористического комитета, особом политическом органе Совета Безопасности ООН), правом толковать МПП и оценивать его соблюдение с точки зрения борьбы с терроризмом, что касается и защиты беспристрастной гуманитарной деятельности. См., например: Dustin A. Lewis, Naz K. Modirzadeh and Jessica S. Burniske, *The Counter-Terrorism Committee Executive Directorate and International Humanitarian Law: Preliminary Considerations for States*, Legal Briefing, Harvard Law School PILAC, March 2020; Dustin Lewis and Naz Modirzadeh, “Counterterrorism and Humanitarian Action: Will 2020 Be a Turning Point for International Humanitarian Law at the United Nations?,” *Lawfare*, 31 March 2020, <https://www.lawfareblog.com/counterterrorism-and-humanitarian-action-will-2020-be-turning-point-international-humanitarian-law>.

Официальный статус обязательств по борьбе с терроризмом, установленных Советом Безопасности ООН, как и преобладающие «жесткие» формулировки в защиту безопасности, создают угрозу того, что МПП станут толковать таким образом, который нивелирует его основные гуманитарные цели. С этой точки зрения нельзя говорить о том, что подобные проблемы вызваны доктринальными разногласиями, которые может устранить скрупулезная работа юристов.

Подытоживая, можно ответить защитникам гуманитарного императива, что перенос обсуждения данных проблем в правовую плоскость станет и понятийной, и стратегической ошибкой. Вместо этого требуется сбалансированный подход, то есть необходимо подчеркивать жизненную важность соблюдения МПП, но не считать МПП панацеей от всех бед.

Как повысить уважение к беспристрастной гуманитарной деятельности

Спустя два десятилетия после первых попыток Совета Безопасности ООН разработать глобальное контртеррористическое «законодательство» возникает необходимость действовать смелее и, возможно, рискованнее. С нашей точки зрения, изложенной выше, за фактическим превалированием мер по борьбе с терроризмом над беспристрастным гуманизмом стоит именно столкновение ценностей, а не просто доктринальные разногласия. Как нам кажется, это столкновение приобретает все более выраженный характер. Более того, мы видим, насколько неадекватны нынешние ответные меры для защиты беспристрастной гуманитарной деятельности. Если предположить, что мы правы, одним из неперемennых условий повышения уважения к беспристрастной гуманитарной деятельности, вероятно, является отстаивание гуманитарных ценностей как таковых. В этом случае можно предложить несколько возможных путей, которые могут кое-где пересекаться.

Например, один из способов отстаивать собственно гуманитарные ценности таков: отвергать обусловленные борьбой с терроризмом призывы не предоставлять гуманитарную помощь и защиту нуждающимся людям во время вооруженных конфликтов, в которых участвуют террористы. Беспристрастность выступает одним из первых идеологических обоснований гуманитарного императива. Она же, в свою очередь, может послужить фундаментом политической практики, поможет заручиться поддержкой общественности и стать краеугольным камнем новой нормативной и оперативной стратегии. Защита беспристрастности также может повысить значимость гуманитарных вопросов для правительств и гражданского общества. Далее она может открыть гуманитарным организациям путь к моральному и интеллектуальному лидерству и созданию политических коалиций. Относительные успехи или неудачи на этом пути будут зависеть, в том числе, от взятых ими на себя обязательств (как и от их выполнения) и сейчас, и в будущем протестовать против неприемлемых норм, зани-

маться политическим просвещением и в итоге породить или возродить культурные традиции, уделяющие преимущественное и приоритетное внимание отстаиванию гуманитарного императива.

Второй возможный способ — воспринять и перенастроить основанные на «безопасности» концепции и нормативно-правовое регулирование с точки зрения безусловного уважения беспристрастной гуманитарной деятельности. Этот процесс может включать формулировку аргументов с четким обоснованием потребностей и интересов нуждающегося в гуманитарной помощи гражданского населения и вышедших из строя участников военных действий. Основная идея данного подхода опирается на особую и непреходящую силу гуманитарного императива, поскольку он развивает такое понятие безопасности, центральное место в котором занимает уважение человеческого достоинства, и воплощает ценности, установки и методы работы, помогающие людям, столкнувшимся с хаосом и лишениями вооруженного конфликта, и защищающие их. При разработке концепций, способных вытеснить преобладающие сегодня «жесткие» системы безопасности, нацеленные на борьбу с терроризмом, можно положиться (среди прочего) на научные исследования и нормативно-правовые документы, наработанные за последние десятилетия в сфере безопасности человека.

Третий возможный способ — оспаривать те ограничения беспристрастной гуманитарной деятельности, которые обусловлены соображениями борьбы с терроризмом. Отправной точкой здесь может стать понимание того, что современные интерпретации «терроризма» неотделимы от обсуждения причин его существования. Отстаивание гуманитарного императива может потребовать четко выраженной позиции о несоответствии запрещенных действий легитимному определению терроризма, в том числе понадобится приводить конкретные примеры. Можно и более фундаментально подойти к данному вопросу и указывать на незаконность некоторых определений террористических действий, потому что они включают оправданную и даже морально необходимую деятельность, в том числе оказание беспристрастной гуманитарной помощи.

Мы предполагаем, что некоторые сторонники гуманитарного императива будут утверждать, что в нынешней геополитической ситуации максимум, на что можно надеяться, это договориться о некоем компромиссе, хотя бы на то время, пока не возникнут более благоприятные условия для изменения фундаментальных положений системы борьбы с терроризмом. Нам могут возразить, что даже если наш диагноз верен, мы можем добиться слишком малого и рискуем потерять слишком многое, полагаясь на предлагаемые нами подходы.

Но мы не предлагаем полностью закрыть текущие программы помощи. Вместо этого мы призываем откровенно признать, что наши ценности несовместимы, и задуматься над тем, как устранить трудности, с которыми мы столкнулись, отстаивая беспристрастный гуманизм в условиях принимаемых мер по борьбе с терроризмом. Признав, что происходит столкновение ценностей, мы не считаем, что такого признания окажется

достаточно, чтобы в последующие десять лет соображения борьбы с терроризмом перестали все больше превалировать над беспристрастным гуманизмом. Однако неспособность учитывать указанный нами конфликт, ясно понять его и творчески осмыслить выглядит как путь к дальнейшему ограничению беспристрастной гуманитарной деятельности. Кроме того, призыв изменить подход к этой проблеме и признать, насколько сильно контртеррористические меры стали доминировать над беспристрастным гуманизмом, должен быть обращен в первую очередь к государствам — это они должны признать этот факт и сами призвать к изменению такого подхода. Причина в том, что необходимых изменений не смогут добиться только или даже в основном гуманитарные организации или органы по борьбе с терроризмом — решение таких вопросов требует участия государства.

Заключение

Мы не настолько наивны, чтобы думать, что мир когда-либо был свидетелем безупречного соблюдения нормативных обязательств, лежащих в основе беспристрастной гуманитарной деятельности. По крайней мере, гуманитарный императив, пока он не был воплощен в МГП, оспаривался на теоретических, практических и тактических основаниях и, к сожалению, во многих случаях решительно отвергался. Тем не менее мы считаем, что основные ценности, лежащие в основе беспристрастного гуманизма, должны играть сегодня более важную роль в формировании нашего отношения друг к другу и нашей помощи друг другу в вооруженных конфликтах, включая и конфликты, в которых одновременно происходит борьба с терроризмом.

Относительная власть системы борьбы с терроризмом все больше укореняется в различных политических, экономических и правовых институтах. Государства регулярно разрабатывают соответствующие стратегические планы, принимают новые законы и финансируют борьбу с терроризмом. Несмотря на все большее «совмещение» вооруженных конфликтов и контртеррористических операций, можно считать исключением, когда при этом принимаются во внимание соображения гуманитарного императива, не говоря уже о его защите, — совсем наоборот. Кроме того, хотя несколько государств, вложивших значительные средства в создание глобальной системы контртеррористических мер, также оказывают основную финансовую поддержку беспристрастной гуманитарной деятельности, она, как правило, обусловлена строгим соблюдением запретительных анти-террористических нормативов. Относительно редко принимаются новые законы и нормативы или учреждаются институты, нацеленные в первую очередь на отстаивание гуманитарного императива. Основные ценности беспристрастного гуманизма рискуют со временем утратить широкую поддержку, политическую легитимность и будут ассоциироваться с «радикальной» идеологией. Получит ли беспристрастный гуманизм в итоге при-

оритет, будет ли отвергнут или как-то переосмыслен (или что-либо вместе взятое), — это в значительной степени определит, с какими угрозами в ближайшие годы столкнется гражданское население во время вооруженных конфликтов.

Если нынешняя тенденция сохранится, то вероятны два варианта развития событий. Первый — меры по борьбе с терроризмом могут на практике еще больше ограничивать беспристрастную гуманитарную деятельность. Второй — постоянно расширяющаяся система борьбы с терроризмом в итоге даст новое определение законной гуманитарной деятельности. Конечно, мы не можем предвидеть, к чему именно все это может привести. Но мы уже начинаем представлять, как это может выглядеть, учитывая такие нынешние требования к работе в некоторых зонах конфликтов, как заблаговременное получение разрешения государственных органов на распределение помощи, спасающей жизнь определенным категориям гражданского населения, и сканирование сетчатки глаза получателей помощи.

В настоящее время гуманитарное сообщество пытается разработать технократические обходные пути, чтобы сохранить возможность оказывать как можно больше помощи в условиях борьбы с терроризмом. С нашей точки зрения, даже в случае успеха этих усилий, они лишь маскируют более серьезные трещины разлома. Уважение к беспристрастной гуманитарной деятельности все чаще зависит от того, соответствует ли она требованиям системы контртеррористических мер. А тем временем некоторые основы такой деятельности рискуют постепенно разрушиться в политическом, правовом и культурном отношении. Пришло время сформулировать и положить в основу всей работы более широкое представление о будущем, возвышающее ценности и моральные обязательства, которые вдохновляют и движут гуманитарным императивом.

