

Моральные дилеммы гуманитарной деятельности в эпоху «гуманитарных» военных интервенций

БЕАТ ШВАЙЦЕР*

В последние годы ярлык «гуманитарный» все чаще используется западными правительствами для оправдания новой и зачастую спорной политики в области безопасности. Использование гуманитарных соображений для оправдания международных военных интервенций при том, что правительства, участвующие в этих военных операциях, обеспечивают также основную часть финансирования гуманитарной системы, привело к возобновлению дискуссий между международными гуманитарными организациями и НПО об этических принципах гуманитарной деятельности. В настоящей статье рассматривается целый ряд нравственных проблем, с которыми сталкиваются гуманитарные организации, когда они — зачастую вопреки своему желанию — оказываются втянутыми в политическую и военную деятельность по сокращению масштабов конфликта и построению мира, особенно после «гуманитарных» военных интервенций. Примером могут послужить недавние международные операции в Камбодже, Боснии, Косово, Афганистане и Ираке.

Гуманитарная деятельность и этика

Стремление помочь представляется одним из приятных качеств человеческой природы. Руссо причисляет его к «естественным» чувствам, Адам Смит считает его присущим человеческой природе¹. Кроме того, идея о том, что нравственный долг сильных и богатых — помогать слабым

* Автор — заместитель Генерального директора Международного Комитета Красного Креста (МККК). Мнения, выражаемые в данной статье, принадлежат автору и не обязательно отражают позицию МККК.

и нуждающимся, является нормой во всех важнейших религиях мира. Неудивительно, что организованная благотворительность до конца XIX века оставалась, в основном, сферой деятельности религиозных обществ и организаций.

Многие из ныне действующих светских гуманитарных организаций возникли благодаря выдвинутой Анри Дюнаном знаменитой идее Красного Креста – это было после того, как Дюнан стал свидетелем страшной битвы при Сольферино в 1859 г. Усилия Международного Комитета Красного Креста (МККК), созданного как следствие яркого свидетельства Дюнана, изложенного в его книге «Воспоминание о Сольферино», привели к принятию на Дипломатической конференции первой Женевской конвенции 1864 г.² Эта конвенция не только установила нормы *jus in bello*, определив пределы войны, но и заложила основу для создания добровольческих санитарных служб, предоставив им право помогать раненым на поле боя.

Руководствуясь в значительной мере этим документом, который впоследствии послужил основой для Женевских конвенций 1949 г., МККК и Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, развившееся на его основе, в своей работе придерживались и придерживаются семи основополагающих принципов: гуманности, беспристрастности, нейтральности, независимости, добровольности, единства и универсальности.

Если принципы добровольности, единства и универсальности важны в первую очередь для внутреннего функционирования Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, все остальные принципы – гуманности, беспристрастности, нейтральности и независимости – и в наши дни являются основой для дискуссии об этических рамках гуманитарной деятельности в целом.

Николас Лидер предупреждает, однако, что не следует рассматривать гуманитарные принципы как выражение универсальной этики, поскольку они исторически сложились как компромисс между военно-по-

1 David Rieff, *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*, Simon and Schuster, New York, 2002, p. 57.

2 Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях, Женева, 22 августа 1864 г.

литической необходимостью и требованиями совести и гуманности³. «Сделка» заключалась в том, что воюющие стороны позволили гуманитарным организациям осуществлять свою деятельность, если таковая не будет препятствовать ведению конфликта. Условия этой «сделки» нужно постоянно пересматривать.

Гуманитарный императив

«Гуманитарный императив», нравственная основа работы большинства гуманитарных организаций, утверждает, что существует обязательство оказывать помощь без каких бы то ни было условий, везде и всегда, когда это необходимо. Однако, как верно подмечает Фиона Терри, основная ответственность за безопасность и благополучие граждан лежит на их правительствах, и «гуманитарная помощь нужна только тогда, когда правительства или комбатанты не желают или не могут выполнять свои обязанности»⁴. Согласно этой точке зрения, гуманитарные организации не принимают на себя те нравственные обязательства, которые не выполняются государствами и правительствами.

Об этой принципиальной нравственной дилемме говорила еще Флоренс Найтингейл, не принимавшая идею Дюнанна о гуманитарных добровольцах на том основании, что она облегчит для государств то бремя, которое они должны принять на себя, начиная войну⁵. Если применить этот довод к ведущейся сегодня дискуссии о «гуманитарных» военных интервенциях, можно и в самом деле задаться вопросом: а были бы они возможны без учреждений ООН и НПО, готовых устранить ущерб и восстановить гражданское общество, разрушенное военными операциями?

Гуманитарные организации обнаружили — иногда это было очень болезненно, — что не всегда легко возложить моральную ответственность исключительно на правительства. Нравственные дилеммы гуманитарной

3 Nicholas Leader, *The Politics of Principles: The Principles of Humanitarian Action in Practice*. Humanitarian Policy Group Report No. 2, Overseas Development Institute, London, March 2000, available at <<http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport2.pdf>> (Последнее посещение 20 августа 2004 г.), p. 11.

4 Fiona Terry, *Condemned to Repeat: the Paradox of Humanitarian Action*, Ithaca: Cornell University Press, New York, 2002, p. 17.

5 Caroline Moorehead, *Dunant's Dream: War, Switzerland and the History of the Red Cross*, Harper Collins, London, 1998, pp. 29-32.

деятельности были ярко высвечены, например, в ходе широкомасштабной операции 1994 г. по оказанию помощи лагерям руандийских беженцев в Заире. Дело не только в том, что многие беженцы — если не большинство из них — ранее принимали активное участие в руандийском геноциде. Их лагеря служили также базами и вербовочными центрами для экстремистских военизированных группировок хуту, продолжавших убивать и грабить на территории Руанды. Очевидно, что обязанность вмешаться и обеспечить, по крайней мере, демилитаризацию лагерей, должно было бы взять на себя правительство Заира или, возможно, ООН, и гуманитарные организации не преминули указать на это. С другой стороны, без международной гуманитарной помощи этих лагерей просто не было бы, и гуманитарные организации, во всяком случае, некоторые, очень остро ощущали свою моральную ответственность. Были среди них такие, как, например, «Врачи без границ», которые решили прекратить там свою работу, но многие другие остались и продолжили свои операции. В конце концов, армия Руанды нанесла удар по этим лагерям в октябре 1996 г., что привело к еще большему кровопролитию⁶.

Кроме того, в стране, где идет война, гуманитарные операции могут невольно узаконить на местном или международном уровне повстанческие движения, местных полевых командиров или других людей, обладающих властью. Во-первых, гуманитарные организации вынуждены вести переговоры о доступе с группами, контролирующими какой-то район, молчаливо признавая, таким образом, их власть и легитимность. Во-вторых, гуманитарные операции, такие как распределение помощи и предоставление медицинских услуг, могут помогать таким группам контролировать население своего района и даже вызывать приток людей из других мест. В-третьих, такие группы могут извлекать немалую финансовую выгоду из гуманитарных операций, облагая поборами перевозки, ввозимые грузы, зарплаты сотрудников, собирая арендную плату за склады, служебные и жилые помещения.

Гуманитарную помощь обвиняли также в том, что она подпитывает экономику войны и затягивает конфликты, прямо или опосредованно попадая в руки комбатантов, использующих ее для поддержки своих во-

6 *Ibid.*, pp. 155-215.

енных операций. В качестве наиболее ярких примеров часто приводят конфликты в Сомали, Либерии и Анголе. Так, например, Эдвард Латтуок заявляет: «НПО в своей не знающей границ беспристрастности даже помогают обеим сторонам, предотвращая, таким образом, взаимное истощение, которое привело бы к окончанию конфликта»⁷ и делает вывод: «хотя установить ограничения для деятельности не в меру активных НПО невозможно, по крайней мере, их не следует ни официально поощрять, ни финансировать»⁸.

Большинство гуманитарных организаций прекрасно понимают, какие моральные дилеммы возникают в связи с их деятельностью и какие опасности порождает «гуманитарный императив». Однако, как предостерегает Мэри Андерсон, «было бы моральным и логическим заблуждением утверждать, что, если помощь может причинить вред, то решение не оказывать помощь вреда причинить не может. На самом деле, отказ от предоставления помощи тем, кто в ней нуждается, несомненно, привел бы к многочисленным плачевным последствиям»⁹. Фиона Терри, вооруженная богатым практическим опытом, подходит к делу прагматично: «Мы никогда не создадим идеальный мир, в котором наше сочувствие будет немедленно прекращать страдание, но мы можем создать неплохой мир, основанный на трезвой оценке потребностей и возможностей»¹⁰.

Беспристрастность и независимость

Принципы беспристрастности и независимости в каком-то смысле прямо вытекают из «гуманитарного императива» и убежденности в том, что все люди обладают одинаковым достоинством в силу своей принадлежности к человеческому роду¹¹. Беспристрастность подразумевает, что потребности людей оцениваются и помощь предоставляется без учета происхождения, расы, политических или религиозных убежде-

7 Edward N. Luttwak, «Give war a chance», *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, July/August 1999, p. 43.

8 *Ibid.*, p. 44.

9 Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*, Lynne Rienner, Boulder, 1999, p. 2.

10 Terry, *op.cit.* (примечание 4), pp. 216-217.

11 Rony Braumann, «L'assistance humanitaire internationale» in: Monique Canto-Sperber (éd.), *Dictionnaire de philosophie morale et politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1996, p. 96.

ний, пола и т.д. Чтобы иметь возможность действовать беспристрастно, гуманитарные организации, рассуждая логически, должны быть независимы от политического, религиозного или этнического влияний.

Хотя беспристрастность, как основополагающий нравственный принцип гуманитарной деятельности, почти никто не ставит под сомнение, на практике в ходе многих международных операций оказания помощи о ней забывают. Большинство гуманитарных организаций, как учреждений ООН, так и НПО, в значительной мере зависят от западных правительств, предоставляющих им средства, а приоритеты этих правительств — что вполне законно — определяются не одними лишь гуманитарными соображениями. В то время как оценка потребностей в гуманитарной помощи может быть беспристрастной, действия гуманитарных организаций ограничены объемом предоставляемых им средств, который зависит от политических соображений правительств-доноров. Так, например, правительства-доноры поручились предоставить 207 долларов США на человека в ответ на обращение ООН (в Косово) в 1999 г., и лишь 16 долларов на человека в Сьерра-Леоне в тот же самый период, хотя объективные потребности последних могли быть значительно больше¹². Как показывает опыт, даже те НПО, которые существуют на пожертвования широкой общественности, собирают гораздо больше средств на одни кризисы, чем на другие.

Есть также различия в оказании помощи в конкретных ситуациях, порождаемые политическими трудностями или проблемами безопасности. Такие различия в масштабах помощи могут приводить к массовым перемещениям населения.

Кроме того, религиозные и националистические НПО очень часто оказывают помощь в первую очередь людям, исповедующим ту же самую веру или имеющим одинаковое национальное происхождение или общую этническую принадлежность. Все более частое создание религиозных НПО в США и рост числа исламских благотворительных организа-

¹² Oxfam, Briefing Paper: *An End to Forgotten Emergencies?*, Oxfam, Oxford, May 2000, available at: <<http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/gemg/fgemgsum.htm>> (Последнее посещение 10 августа 2004 г.).

ций, по всей видимости, будут представлять собой новые проблемы для утверждения универсального характера гуманитарной деятельности¹³.

Нейтральность

Из всех гуманитарных принципов Анри Дюнана наибольшие споры и разногласия вызывает принцип нейтральности. Он означает, что гуманитарные организации обязаны не принимать ничью сторону в конфликте и не предпринимать никаких действий, которые могли бы создать преимущество для одной из сторон. Исторически это была та цена, которую приходилось платить добровольцам Красного Креста, чтобы армии обеих сторон разрешали им работать на поле боя и предоставляли защиту от военных действий. Даже сегодня тот довод, что нейтральность является рабочим инструментом, позволяющим получить доступ к нуждающимся в помощи и поддерживать диалог со всеми сторонами в конфликте, сохраняет свое значение для МККК.

Вопрос о том, может ли нейтральность быть морально приемлемой перед такими чудовищными преступлениями, как этнические чистки в Боснии или геноцид в Руанде, заслуживает внимания. Фиона Терри, например, утверждает, что, отказываясь решать вопрос о том, кто прав, а кто виноват, мы подразумеваем моральное равенство между угнетателем и жертвой¹⁴.

Такие обвинения в нравственном безразличии, в конечном счете, привели к расколу в гуманитарном секторе, когда группа врачей МККК, в том числе Бернар Кушнер, придя в отчаяние от того, что им долгое время не давали разрешения на оказание помощи голодающим жителям Биафры во время нигерийской гражданской войны (1967–1970), создали организацию «Врачи без границ». Их основная идея заключалась в том, что забота о жертвах должна быть поставлена выше государственного суверенитета и нейтральности гуманитарной деятельности¹⁵. Приме-

¹³ Joanna Macrae, «Analysis and synthesis» in: Joanna Macrae (ed.), *The New Humanitarianisms: A Review of Trends in Global Humanitarian Action*, Humanitarian Policy Group Report No. 11, Overseas Development Institute, London, April 2002, available at:

<<http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport2.pdf>> (Последнее посещение 10 августа 2004 г.), p. 17.

¹⁴ Terry, *op. cit.*, (примечание 4), p. 22.

¹⁵ *Ibid.*, p. 20.

ру «Врачей без границ», сочетавших гуманитарную работу с политической активностью, вскоре последовали другие НПО, например, «Оксфам» в Великобритании. Идея о том, что необходимо не только облегчать страдания, но и бороться с их первопричиной, публично осуждая угнетение и несправедливость и, тем самым, способствовать политическим переменам, действительно обладала определенной убедительностью.

Для МККК, с другой стороны, нейтральность всегда подразумевала конфиденциальность: ведь, как правило, за публичное осуждение приходится расплачиваться изгнанием из тех мест, где страдают люди, и это, в свою очередь, лишает жертвы помощи и, таким образом, приводит к еще большему страданию. Два элемента девиза «Врачей без границ» — «Заботиться и свидетельствовать» — во многих случаях могут оказаться взаимоисключающими.

МККК, который теперь «неохотно признается» в том, что ему следовало бы иначе действовать во время холокоста в период Второй мировой войны¹⁶, несколько изменил свою политику абсолютного нейтралитета и будет рассматривать возможность «публичного осуждения нарушений международного гуманитарного права в качестве крайней меры»¹⁷ и выводить свой персонал, когда он будет приходить к выводу, что гуманитарная деятельность приносит больше вреда, чем пользы, как это было в случае с руандийскими лагерями в Заире.

Нравственная дилемма между нейтральностью и политической активностью, тем не менее, остается трудноразрешимой для гуманитарных организаций. Эти два подхода кажутся взаимоисключающими, однако при прагматичном отношении могут дополнять друг друга. Возможно, что сосуществование этих двух позиций, пусть и представленных разными организациями, идет на пользу жертвам. Примером тому могут послужить роли, которые играют МККК и Международная амнистия в проверке условий содержания под стражей.

¹⁶ Rieff, *op. cit.* (примечание 1), p.20.

¹⁷ International Committee of the Red Cross, «Frequently asked questions», available at: <<http://www.icrc.org/Web/eng/siteengco.nsf/html/faq>> (Последнее посещение 10 августа 2004 г.).

Гуманитарная деятельность и международная политика

Когда обнаружилось, что, выражаясь словами Садако Огаты, Верховного комиссара ООН по делам беженцев, «нет гуманитарных решений для гуманитарных проблем»¹⁸, то это имело далеко идущие последствия. Джоанна Макрей приходит к следующему выводу: «ранее концепция гуманитарной деятельности укладывалась в четкие, но узкие рамки, будучи призванной смягчать последствия войны, однако в 90-е гг. XX столетия она превратилась в организующий принцип международных отношений, где тон задавал Запад»¹⁹. После горьких уроков Боснии, Сомали и Руанды был осуществлен ряд экспериментов, прежде всего США и Европейским Союзом, с тем, чтобы интегрировать гуманитарную помощь в политическую структуру мер, принимаемых в связи с конфликтом. Попытки использовать гуманитарную помощь в качестве политического рычага делались, в частности, в Сербии, на юге Судана, в Северной Корее, самый последний пример — Афганистан.

ООН тоже пошла по этому пути. В докладе 1999 г. Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира, получившем известность под названием «доклад Брахими», рекомендуется объединять гуманитарные операции и операции по поддержанию мира в рамках деятельности «комплексных целевых групп по подготовке миссии (КЦГМ)» и возложить политическую ответственность за них на Специального представителя Генерального секретаря (СПГС)²⁰. Эта идея была встречена в штыки большинством гуманитарных учреждений ООН и НПО, утверждавших, что такая интеграция поставит под угрозу независимость и беспристрастность операций, осуществляемых ими.

Разногласия и дилеммы НПО наглядно видны опять-таки на примере «Врачей без границ» и Бернара Кушнера. Кушнер считал, что гуманитаризм должен стоять на службе государств: «Не столько гуманитарные организации должны учиться быть политическими, сколько государства должны учиться быть гуманитарными»²¹. С ним не согласны

¹⁸ Quoted in Rieff, *op. cit.* (примечание 1), p.22.

¹⁹ Масрае, *op. cit.* (примечание 13), p.7.

²⁰ Организация Объединенных Наций, «Доклад Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира», ООН, Нью-Йорк, пп. 198-217, доступен по адресу: <http://www.un.org/russian/peace/reports/peace_operations> (Последнее посещение 6 декабря 2004 г.).

²¹ Quoted in Rieff, *op. cit.* (примечание 1), p. 97.

другие основатели «Врачей без границ», такие как Рони Броман, утверждавший, что политическая независимость является важным нравственным принципом гуманитарной деятельности. Кушнер ушел из «Врачей без границ» и в 1980 г. основал еще одну НПО, «Врачи мира», стремясь воплотить в жизнь свое видение гуманитарной деятельности.

Наметившаяся в последнее время тенденция «гуманитарных» военных интервенций и значительное участие гуманитарных организаций в последующих операциях по построению мира привели к возобновлению дискуссии о том, допустимо ли с точки зрения нравственности использовать гуманитарную помощь в качестве политического инструмента в целях разрешения конфликтов, политического примирения и образования наций.

Гуманитарная деятельность и «гуманитарное» военное вмешательство

Ряд активистов гуманитарных организаций, среди которых видное место занимает Бернар Кушнер, уже в 80-е гг. XX столетия пришли к выводу о том, что военные операции, в идеальном случае проводимые ООН, но при необходимости — и отдельными великими державами, — единственный нравственный ответ, который можно дать на некоторые гуманитарные кризисы²². Тенденция к проведению «гуманитарных интервенций», т.е. военных операций, главная цель которых состоит в предоставлении защиты или помощи жертвам насилия, началась, возможно, с операции по защите иракских курдов от ударов иракского режима после войны в Персидском заливе в 1991 г. За этой, сравнительно успешной операцией, последовали попытки защитить с помощью военной силы операции по оказанию гуманитарной помощи в Сомали и Боснии в 1992 г. Ряд более поздних международных интервенций, таких как вмешательство НАТО в Боснии и Косово или вмешательство под руководством Австралии в Восточном Тиморе, тоже в значительной мере оправдывались гуманитарными соображениями. Они также пошли на шаг дальше, чем предыдущие вмешательства — в их рамках были установлены международные протектораты с тем, чтобы сохранить стабильность и гарантировать мир.

²² *Ibid.*, p. 66.

Если соображения гуманитарного характера и забота о правах человека были всего лишь второстепенным элементом в оправдании интервенций в Афганистане и Ираке, осуществлявшихся под руководством США, гуманитарные вопросы играли важную роль — по крайней мере, на словах — после их окончания. Провинциальные группы реконструкции (ПГР) в Афганистане намеренно используют гуманитарные проекты восстановления в качестве средства для выполнения задач военного характера — сбора разведанных и завоевания «сердец и умов» афганского населения. Что касается Ирака, несколько правительств, в том числе японское и тайландское, заявили, что участие их войск в многонациональных силах под командованием США, представляет собой «исключительно гуманитарную» миссию.

Независимо от их отношения к принципу «гуманитарного» военного вмешательства сотрудники гуманитарных организаций после этих операций столкнулись с новыми нравственными дилеммами — или, может быть, старыми, но в новой форме. Участвовать в выполнении казалось бы морально безупречного плана, цель которого — принести мир и процветание обществам, истерзаным войной, для гуманитарных организаций оказалось гораздо сложнее, чем думали многие из них. Дэвид Рифф утверждает, например, что «независимые гуманитарные организации делают многое хорошо, что-то плохо, однако то, что от них требуют сегодня — бороться за права человека, вносить вклад в прекращение войн, содействовать прогрессу в сфере социальной справедливости — находится за пределами их компетенции, как бы нам ни хотелось, чтобы это было не так»²³.

Размывание границ между военными операциями, достижением политических целей и гуманитарной помощью имеет особенно серьезные последствия для сотрудников гуманитарных организаций. Поскольку их воспринимают, во всяком случае, некоторые, как участников военно-политических операций, проводящихся под эгидой Запада, у гуманитарных организаций возникают очень серьезные проблемы в плане безопасности в таких местах как Афганистан и Ирак.

Традиционная роль гуманитарных организаций состоит в том, чтобы решать две основные задачи в ходе восстановления после конфликта. Пер-

²³ *Ibid.*, p. 334.

вая — оказывать помощь ряду уязвимых групп, появившихся в результате конфликта, таких как лица, перемещенные внутри страны, возвращающиеся беженцы, вдовы, дети и т.д. Вторая — восстановить разрушенные социальные институты, такие как здравоохранение, водоснабжение, образование и обеспечить их функционирование без помощи со стороны в долгосрочной перспективе.

Очевидно, что устойчивое долговременное развитие зависит, прежде всего, от политической и экономической структуры, а также от институциональной и физической инфраструктуры, которую может обеспечить государство. После тех международных интервенций, которые имели место в самое последнее время, политическая структура определяется в значительной мере внешними силами — такими, как интервенция или оккупация. Экономическая и социальная политика определяется странами-донорами, предоставляющими помощь на двусторонней основе, или международными финансовыми учреждениями (МФУ).

Майкл Пью указывает, что фундаментальная проблема такого подхода заключается в следующем: «концептуальный аппарат построения мира включает в себя посылку, согласно которой внешние силы пользуются властью и моральным авторитетом, чтобы осуществить те мирные перемены, которые сообщества так явно не смогли осуществить сами»²⁴.

Действительно, можно усомниться в том, что вмешательство извне в общество, раздираемое конфликтом, может обеспечить примирение и прочный мир. То, что в Боснии значительное международное военное и гражданское присутствие остается необходимым и по сей день, через девять лет после заключения Дейтонского мирного соглашения, несомненно, показывает, что построение мира значительно труднее, чем представлялось изначально некоторым из основных участников этого процесса.

В 90-е годы XX столетия международное сообщество доноров обязалось предоставить свыше 100 миллионов долларов США в качестве помощи почти 40 странам для ликвидации последствий вооруженных конфликтов²⁵. Значительная часть помощи, поступающей извне во все эти

²⁴ Michael Pugh, «Introduction: The ownership of regeneration and peacebuilding», in: Michael Pugh (ed.), *Regeneration of War-Torn Societies*, St. Martin's Press, New York, 2000, p.3.

²⁵ Shepard Forman and Stewart Patrick, «Introduction», in Shepard Forman and Stewart Patrick (eds.), *Good Intentions, Pledges of Aid for Postconflict Recovery*, Lynne Rienner, Boulder/London, 2000, p. 1.

страны, была использована в качестве гуманитарной помощи и для финансирования проектов развития с тем, чтобы заложить основание для устойчивого перехода этих стран к экономическому росту и демократическому управлению. Хотя контексты вмешательства были очень разными, гуманитарные организации, участвующие в реализации таких проектов, столкнулись с рядом очень сходных проблем.

Координация

Первая проблема, скорее практического характера, с которой сталкиваются гуманитарные организации и организации, способствующие развитию, после международного вмешательства или заключения мирного договора, — это координация деятельности между ними самими, а также между ними и военно-политическими силами, осуществляющими вмешательство. Хотя во время вооруженного конфликта в стране обычно действует немного международных и неправительственных организаций, по окончании военных действий их количество резко возрастает. Основная причина такого увеличения их числа — улучшение обстановки в плане безопасности и роста объема средств, предоставляемых правительствами-донорами и широкой общественностью. Повышенный интерес, который обычно проявляют СМИ к международным интервенциям, также привлекает гуманитарные организации, поскольку благодаря ему они становятся заметными, что необходимо для сбора средств на их операции.

Нормальному функционированию слабых административных структур правительств в постконфликтной ситуации часто препятствует наплыв различных независимых «действующих лиц», таких как государства-доноры, МФУ, учреждения ООН и НПО. Стюарт Патрик отмечает, что «возникающий в результате симбиоз интересов, мандатов и возможностей может стать преградой для коллективных действий и достижения согласия по вопросу о распределении обязанностей, препятствуя, таким образом, донорскому участию на раннем этапе и не позволяя достигнуть согласия по вопросу об общих подходах, которое так необходимо для достижения успеха»²⁶. Недостаточная координация подхода, по его словам,

²⁶ Stewart Patrick, «The donor community and the challenge of postconflict recovery» in: Forman and Patrick (eds.), *op.cit.* (примечание 25), p. 36.

постоянно порождала «непоследовательные стратегии, несовместимые проекты, ненужные инициативы, пробелы в оказании помощи, недостаточную подотчетность и сводила к минимуму возможность извлечения уроков из их опыта»²⁷.

За несколько месяцев до Парижского мирного соглашения по Камбодже 1991 г. число международных организаций и НПО, которых сначала было совсем немного, подскочило до нескольких сотен. То же самое произошло в Боснии после заключения Дейтонского мирного соглашения 1995 г. и вслед за военной интервенцией в Косово в 1998 г. В Афганистане годовой бюджет гуманитарной помощи на 2001 г. составлял 180 миллионов долларов США²⁸, а в 2002 г. после интервенции, осуществленной под руководством США, он вырос почти до 2 миллиардов долларов²⁹.

Поскольку финансирование многих отдельных гуманитарных организаций зависит от того, насколько они «на виду», то обычно между ними существует острая конкуренция. Из-за этой конкурентной борьбы за средства между гуманитарными организациями, эффективную координацию могут обеспечить только правительства-доноры, которые и предоставляют большую часть этих средств. Обычно это те же самые — западные — правительства, которые политически заинтересованы в интервенции. Проводимое ими четкое планирование политической, военной и гуманитарной деятельности создает, таким образом, опасность превращения межправительственных организаций и НПО в орудие осуществления политических и, может быть, даже империалистических планов или, как пишет Дэвид Рифф, в «инструмент и символ распространения влияния западных правительств»³⁰. Скоординированный подход важен для повышения эффективности и подотчетности, однако это достигается ценой исключения или, по меньшей мере, маргинализации участия НПО, для которых политическая независимость и беспристраст-

²⁷ *Ibid.*, p. 37.

²⁸ Rieff, *op.cit.* (примечание 1), p. 296.

²⁹ Transitional Government of Afghanistan, *Analysis of Aid Flows to Afghanistan*, March 2003, available at: <<http://www.afghanistangov.org/resources/mof/cU-GoA-AidAnalysis.pdf>> (Последнее посещение 10 августа 2004 г.).

³⁰ Rieff, *op.cit.* (примечание 1), p. 274.

ность являются важными составляющими их нравственной базы и самовосприятия.

Правительства-доноры склонны поощрять гуманитарную деятельность, непосредственно способствующую достижению их собственных эгоистических целей, что вполне логично. И в Камбодже, и в Боснии основным приоритетом гуманитарных организаций в течение нескольких лет было скорейшее возвращение беженцев, то есть, то, чего в первую очередь добивались западные страны. В обоих случаях несоразмерно большой объем помощи, оказываемой возвращающимся беженцам, вызывал социально-политическую напряженность в отношениях с местным населением, которая могла производить дестабилизирующий эффект. Возможно, что это стало одним из важнейших факторов, мешающих примирению.

Задача координации гуманитарной деятельности в международных интервенциях нередко осложняется еще и тем, что силы, проводящие военную интервенцию, стремятся «завоевать сердца и умы» населения и хотят показать ему, что они тоже оказывают гуманитарную помощь. Примером тому могут послужить непростые отношения между ПГР военных, осуществляющих интервенцию, и гуманитарными организациями.

Срочная помощь и устойчивое развитие

Доноры, а также те, кто осуществляет программы оказания гуманитарной помощи и восстановления социально-экономической инфраструктуры после вооруженных конфликтов, часто разрываются между необходимостью предоставить помощь как можно скорее и желанием опираться на местные возможности при разработке и осуществлении проектов, чтобы обеспечить их соответствие местным условиям и способность их дальнейшего осуществления без помощи извне. Теоретически, однако, все согласны с тем, что «сопричастность местного населения» и его участие совершенно необходимы для долговременной устойчивости любой социальной или гуманитарной программы.

Когда местная администрация и гражданское общество в целом ослаблены, что нередко бывает в постконфликтных ситуациях, вопрос о том, какие местные партнеры должны быть задействованы в реализации гуманитарных проектов, бывает нелегко решить. Национальные правительственные структуры или местные власти? Местные НПО или другие

лица и организации, не включенные в государственные структуры, например, вожди племен, местные ассоциации и кооперативы или даже частный сектор?

Выбор местных партнеров обязательно подразумевает четкую идею будущей политической системы и создает ряд дилемм. Укрепление национального правительства может быть наилучшей гарантией скоординированного и сбалансированного подхода, однако, оно почти неизбежно порождает громоздкую бюрократию и приводит к значительным задержкам выдачи помощи, а также создает опасность сосредоточения слишком большой власти в руках ограниченного круга лиц. Кроме того, гуманитарным организациям может быть неудобно оказывать открытую политическую поддержку правительству, получившему власть из рук сил, осуществляющих интервенцию, и не обязательно обладающему достаточной легитимностью в глазах местного населения. Отдавая главенствующую роль сотрудничеству с местными властями, можно ускорить процесс планирования и утверждения, но при этом возникает риск обострения политических и этнических разногласий внутри страны и неравномерного распределения имеющейся помощи. Местные НПО способны играть важную роль в осуществлении гуманитарных программ, но их деятельность обычно не может осуществляться в долгосрочной перспективе без постороннего участия. Если опираться на деревенских старейшин или местные ассоциации, это может привести к подрыву авторитета государственных структур и вызвать неудовольствие последних. Широкая приватизация государственной собственности и услуг, неолиберальный подход, очень популярный у западных доноров и миротворцев, может в конечном счете порождать фаворитизм или грабительскую «прихватизацию», создавая серьезную социально-политическую напряженность в постконфликтных обществах.

Пью правильно отмечает, что иностранные организации в таких ситуациях оказываются «перед дилеммой: поддерживать ли им суверенитет государства или противостоящее гегемонии гражданское общество, принижать ответственность государства или пренебрегать негосударственной деятельностью»³¹.

31 Michael Pugh, «The social-civil dimension», in: Pugh (ed.), *op.cit.* (примечание 24), p. 116.

Целый ряд затруднений возникает и при определении того, когда и как можно приступать к созданию и наращиванию местного потенциала. После продолжительных войн институциональная и физическая инфраструктура страны всегда находится в самом плачевном состоянии. На первой стадии – когда оказывается неотложная помощь – местному потенциалу очень часто можно уделять лишь небольшое внимание, и операции помощи ведутся, в основном, силами международного персонала. Хотя такая неотложная помощь иногда и бывает необходима для облегчения страданий и обеспечивает ощутимую выгоду от установления мира, она редко приносит пользу в плане преодоления глубинных причин бедности и конфликтов. Длительное оказание неотложной помощи может даже привести к появлению дополнительных проблем, порождая зависимость и подрывая способность населения к самостоятельному преодолению трудностей.

Перейти от неотложной помощи к стадии содействия развитию обычно очень непросто, особенно если в этом участвуют различные организации и применяются разные процедуры. Стюарт Патрик отмечает, что «как правило, деятельность по оказанию помощи и деятельность по содействию развитию планируются различными ведомствами, финансируются из разных каналов, проходят разнообразные процедуры утверждения, определяются всякого рода политическими соображениями, осуществляются по разным расписаниям, реализуются всевозможными партнерами»³².

В результате, длительные операции по оказанию неотложной помощи нередко подрывают возможности развития в долгосрочной перспективе. Продолжение поставок продовольствия не особенно стимулирует участие гражданского населения в программах восстановления сельского хозяйства, медицинские услуги высокого уровня, которые требуют больших затрат, невозможно продолжать оказывать, используя лишь местные ресурсы, а параллельные системы здравоохранения и образования высасывают сотрудников и получателей помощи из государственной инфраструктуры.

Изменить первоначальный подход зачастую бывает непросто. Что касается Камбоджи, Пеу и Ямада указывают, что когда в середине

³² Patrick, *op. cit.* (примечание 26), p. 39.

90-х гг. XX века несколько правительств, предоставлявших помощь в больших количествах, решили поддерживать только те проекты, в которых как партнеры участвуют местные учреждения, поток международной помощи значительно уменьшился, главным образом, по причине отсутствия местного потенциала — и это при том, что помощь непрерывно оказывалась в течение нескольких лет³³.

Легитимность

В то время как мирное соглашение обычно устанавливает или восстанавливает национальное правительство в какой-то форме, это часто не находит своего отражения на местах. На местном уровне те политические лидеры и полевые командиры, которые извлекали выгоду из военной экономики, нередко сохраняют свои позиции. Чтобы осуществлять свои проекты, гуманитарные организации вынуждены сотрудничать с этими полевыми командирами и их властными структурами, предоставляя таким образом власть и легитимность потенциальным нарушителям мирного процесса.

В докладе Института мира США, составленном в 1998 г., делается вывод о том, что в Боснии «направление миллионов долларов, предназначенных для оказания помощи и восстановления, через местных должностных лиц укрепило барьеры между этническими группами, поскольку позволило политическим лидерам распределять гуманитарную помощь среди представителей своей стороны, прежде чем была начата борьба с этническими чистками (...) Муниципальные власти и представители перемещенных этнических сообществ используют помощь для достижения своих политических целей, для поддержки своей стороны, для направления потоков гуманитарной помощи местным поставщикам и подрядчикам, которым они благоволят»³⁴.

Осуществление программ гуманитарной помощи в Афганистане сегодня, по крайней мере за пределами Кабула, подразумевает сотрудни-

³³ Sorpong Peou and Kanji Yamada, «Cambodia», in Forman and Patrick (eds.), *op.cit.* (примечание 25), p. 96.

³⁴ Julia Demichelis, *NGOs and Peacebuilding in Bosnia's Ethnically Divided Cities*, United States Institute of Peace, Washington, DC, June 1998, available at: <<http://usip.org/pubs/specialreports/early/BosniaNGO.html>> (Последнее посещение 10 августа 2004 г.).

чество с местными военно-феодалными правителями и их властными структурами, способствуя тем самым, приданию им легитимности, во всяком случае, в глазах контролируемого ими населения. Военно-феодалные правители также облагают гуманитарную помощь налогом на ввоз и различными сборами, обеспечивая таким образом важную часть своих доходов³⁵. Укрепление легитимности этих военно-феодалных правителей вполне может подорвать в долгосрочной перспективе установление мира и стабильности в Афганистане.

Финансовая поддержка местных учреждений без строгой подотчетности может также порождать коррупцию. В Камбодже принявшую угрожающие масштабы коррупцию среди правительственных чиновников, участвующих в проектах восстановления, объясняли тем, что у них смехотворно низкие зарплаты, и тем, что доноры ничего не сделали для решения этой проблемы³⁶. Коррупция среди правительственных чиновников на всех уровнях представляла собой проблему и при осуществлении проектов в области восстановления в Боснии³⁷.

Постановка условий

В целях решения проблемы легитимности Джеймс Бойс и другие предлагают использовать помощь, предоставляемую после конфликта, особенно в области восстановления и развития, для того, чтобы обеспечить непротиводействие мирному процессу путем постановки определенных условий. Так, например, проекты в области восстановления будут реализовываться только в том случае, если местные лидеры будут соблюдать существующее мирное соглашение или если они примут какие-то конкретные условия. Эти условия могут включать в себя требование активного участия в конкретных операциях мирного процесса, выдачу военных преступников, предоставление квот определенным этническим

³⁵ United States Institute of Peace, *Unfinished Business in Afghanistan: Warlordism, Reconstruction, and Ethnic Harmony*, United States Institute of Peace, Washington, DC, April 2003, available at: <<http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr105.html>> (Последнее посещение 10 августа 2004 г.).

³⁶ Peou and Yamada, *op. cit.* (примечание 33), p. 96.

³⁷ Zlatko Hertic, Amela Saracanic, and Susan Woodward, «Bosnia and Herzegovina», in: Forman and Patrick (eds.), *op. cit.* (примечание 25), pp. 350-353.

группам среди получателей помощи или обеспечение сексуального равенства³⁸.

Условиями такого типа нередко ставились доноры, предоставлявшие помощь на двусторонней основе, и учреждениями ООН в Боснии. Отказ в предоставлении гуманитарной помощи помог заставить лидеров боснийских сербов войти в президиум страны в 1996 г. и привел к «оттепели» в Республике Сербской в 1997 г.³⁹ Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев оказывало помощь различным общинам Боснии, ставя при этом условие возвращения меньшинств, изгнанных из этих общин во время войны. Было установлено эмбарго на оказание помощи недружественным муниципалитетам; при выделении средств на восстановление приоритет отдавался мэрам, которые охотно шли на сотрудничество⁴⁰.

Очень сомнительно, что, оговаривая предоставление гуманитарной помощи такими условиями, можно действительно принудить кого-то к участию в мирном процессе или навязать примирение. Опыт Боснии показал, что сотрудничество местных властей зачастую ограничивалось словесными заверениями, цель которых состояла в получении средств на восстановление, и оно немедленно прекращалось или даже превращалось в собственную противоположность, как только завершался какой-то конкретный проект. Кроме того, добиваясь участия в мирном процессе путем подобной постановки условий, нужно в определенной мере применять авторитарный контроль, который не очень-то хорошо сочетается с претензиями на демократичность и представительное управление, без которых редко обходится миротворческая риторика. Майкл Пью в этом контексте делает следующий вывод: «попытки воздействия путем постановки условий показывают пределы возможностей социальной инженерии»⁴¹.

Кроме того, Пью указывает: «постановка условий, к которой прибегают внешние участники процесса с тем, чтобы манипулировать учас-

³⁸ James K. Boyce, «Beyond good intentions: External assistance and peace building», in: Forman and Patrick, *op. cit.* (примечание 25), pp. 377-379.

³⁹ *Ibid.*, p. 379.

⁴⁰ Demichelis, *op. cit.* (примечание 34).

⁴¹ Pugh, *op. cit.* (примечание 31), p. 123.

тием, создавая или поддерживая только те местные учреждения и организации, которые демонстрируют готовность служить продиктованным извне целям, может привести к социальному отторжению»⁴². Такое отторжение может привести к радикализации меньшинств и в конечном итоге подорвать мирный процесс.

Ставить условия гуманитарными организациями при осуществлении ими проектов по оказанию помощи противоречит их принципам гуманитарного императива и беспристрастности. Поэтому большинство гуманитарных организаций очень неохотно идут на то, чтобы оговаривать свою деятельность политическими условиями в какой бы то ни было форме. Один из приводимых ими доводов — не следует наказывать население за его лидеров, особенно если те не были демократически избраны.

Некоторые утверждают, что неотложная помощь должна предоставляться без всяких условий и что ставить условия можно только при оказании помощи в восстановлении и развитии. Но это решение нельзя назвать разумным, поскольку в таком случае возникает опасность затягивания стадии неотложной помощи, со всеми вытекающими отсюда отрицательными последствиями.

Политика определения условий оказания гуманитарной помощи для достижения мира поставила гуманитарные организации перед нелегким выбором: подчиниться принципу самоопределения населения или моральным принципам держав, осуществляющих вмешательство. Поддержка самоопределения в Боснии могла бы закрепить этническую сегрегацию. В Ираке она может привести к тому, что, по крайней мере, некоторые части страны окажутся под властью шиитского духовенства.

Заключение

Первоначальная сделка между гуманитарными организациями и государствами заключалась в том, что гуманитарным организациям было разрешено работать на поле боя при условии, что они не будут вмешиваться в боевые действия. Таким образом, было создано пространство для независимой гуманитарной деятельности. Начиная с 90-х гг. XX столетия,

⁴² *Ibid.*, p. 123.

это гуманитарное пространство стало все в большей степени утрачивать независимость, прежде всего, в связи с тем, что международные гуманитарные организации финансируются, в основном, государствами, которые постепенно открывают для себя, как удобно использовать гуманитарную помощь в качестве инструмента внешней политики. Идея о том, что гуманитарная помощь должна предоставляться безо всяких условий, все больше ставится под сомнение в связи с появлением целых комплексов условий, имеющих политический характер или продиктованных правом прав человека. Интеграция гуманитарной деятельности в структуру «гуманитарных» военных интервенций и последующих мероприятий по образованию наций усилили эту тенденцию. Гуманитарные организации и их лидеры продолжают работать над преодолением моральных проблем, возникающих в связи с этими событиями.

Природа дилемм такова, что у них нет легких решений. Вопрос не в том, имеют ли гуманитарные операции политические последствия, а в том, каковы эти последствия. Откровенная нравственная оценка этих политических последствий — самое меньшее из того, что могут сделать гуманитарные организации и их доноры. Независимые гуманитарные организации являются жизненно важной частью этой системы противовесов.

Даже если новые формы гуманитарной работы и могут тоже быть морально оправданными, чрезвычайно важно сохранить и отстоять достаточное пространство для независимой, нейтральной и беспристрастной гуманитарной деятельности и для организаций, которые ее поддерживают. Это гуманитарное пространство должно быть четко отграничено от «гуманитарных» военных интервенций.