

## Гуманитарная деятельность – говорить громко или хранить молчание

ЯКОБ КЕЛЛЕНБЕРГЕР\*

Вопрос о том, может ли — а если может, то до какой степени — гуманитарная организация предавать гласности и разоблачать нарушения международного гуманитарного права, а также другие правонарушения и называть имена тех лиц, которые их совершили, сегодня, как никогда, приобретает особую остроту — особенно для МККК, как указывают на это примеры, приводимые Майклом Игнатъефф в одной из его работ, опубликованных в сборнике «Hard Choices»<sup>1</sup>, или Джонатаном Бентхоллом в его труде «Relief and the Media»<sup>2</sup>. Для этого есть определенные причины, которые необходимо попытаться объяснить. Время от времени в центре политических событий оказываются публичные заявления или обращения в прессе Международного Комитета Красного Креста. Они не только свидетельствуют о том, что против своей воли МККК оказывается втянутым в политические дебаты, но и показывают, как функционирует эта организация в сложной обстановке, характеризующейся противоречием между политическими интересами и проблемами гуманитарного характера. Обсуждение этого вопроса поможет читателю по-новому посмотреть на деятельность МККК и условия, в которых она осуществляется.

### **МККК – особенная организация**

МККК — одна из многих гуманитарных организаций, которые отличаются друг от друга тем, как и где они осуществляют свою деятельность. Резкое возрастание числа таких организаций — одна из черт, которыми характеризуется меняющаяся обстановка в гуманитарном мире в

\* Автор является президентом Международного Комитета Красного Креста.

последнее время. Тем не менее, МККК, численность сотрудников которого достигает 12-ти тысяч человек, более 11-ти тысяч из которых работают в зонах вооруженного конфликта или в ситуации напряженности внутри страны, остается крупной организацией, которой присущ целый ряд особенностей.

В договорах по международному гуманитарному праву различные государства специально ставят некоторые задачи перед МККК, которые он должен выполнять самостоятельно или совместно с другими гуманитарными организациями. И хотя МККК не является международной организацией в том смысле, в каком ею является, например, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, сфера его деятельности более ограничена по сравнению с полем деятельности какой-либо неправительственной организации.

По всему миру МККК действует в соответствии со своим основным мандатом – предоставляет защиту и помощь жертвам вооруженных конфликтов и ситуаций напряженности внутри страны; при этом он не ограничивается какими-то определенными географическими районами или конкретными категориями лиц. В эпоху глобализации средств массовой информации это означает, что все, что делает МККК в том или ином месте, впечатление, которое он там производит, и особенно все, о чем он говорит публично, становится практически сразу же известно во всех остальных местах, где работают его сотрудники. Это ограничивает сферу деятельности информационных подразделений МККК, которая осуществляется с учетом местных условий и особых подходов, и носит, прежде всего, прагматический характер.

Особенностью МККК является то, что он стремится быть как можно ближе к жертвам вооруженного конфликта и проявляет непоколебимую волю в достижении этой цели. В первую очередь, он старается получить доступ к жертвам вооруженных конфликтов и ситуаций насилия внутри страны с тем, чтобы предоставить им защиту и помощь. Все остальные соображения, за исключением безопасности, строго подчинены

1 Michael Ignatieff, «The stories we tell: Television and humanitarian aid» in: Jonathan Moore (ed.), *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, Rowman & Littlefield Publishers, Boston, 1998, pp. 287-302.

2 Jonathan Benthall, *Disasters, Relief and the Media*, I.B. Tauris & Co Ltd, London/New York, 1993.

достижению этой цели. Для этого МККК должен удостовериться, что с его присутствием и деятельностью в зоне конфликта согласны все стороны, которые могут оказать какое-либо влияние на военные действия и их последствия в гуманитарном плане. Только при соблюдении этого условия он может продолжать осуществлять по всему миру предусмотренную его мандатом деятельность. Пытаясь получить доступ в некоторые районы, он сталкивается с трудностями, которые объясняются разными причинами, но, несмотря на это, его деятельность принимается во многих странах, более того — он является единственной организацией, получающей доступ в зоны конфликта.

### **Оперативная обстановка, в которой работает МККК**

За последние годы в местах, где работает МККК, — военных зонах и горячих точках планеты, произошли коренные изменения. При рассмотрении предлагаемой читателю темы это также важно иметь в виду. Многим из этих «новых» конфликтов, большинство из которых носят не-международный характер, свойственно несоблюдение соответствующих норм и наличие воюющих сторон, с которыми не только трудно разоб-браться, но и непросто установить связь. «В условиях гражданской войны, — писал Х.М. Энзенсбергер в 1993 г., — исчезает всякое абстрактное и логически сложное оправдание применения силы»<sup>3</sup>. Говоря это, он имел в виду события на Балканах, однако в настоящее время это явление, к сожалению, распространилось более широко. Предводители частных вооруженных формирований, с которыми в Европе было покончено еще в XVII веке, вновь выходят на сцену во многих регионах, где происходят конфликты и где государственные структуры развалены<sup>4</sup>. Устранение Валленштайна представляется более простым, чем это описано у Шиллера. Чрезвычайно трудно отнести сложные ситуации, связанные с современными конфликтами, к тем категориям, которые предусмотрены международным гуманитарным правом. И хотя действующее право основано на гражданской принадлежности, значительно большую роль играет отнесенность к определенной этнической группе.

<sup>3</sup> Hans Magnus Enzensberger, *Aussichten auf den Bürgerkrieg*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1993, p. 20.

<sup>4</sup> См. Herfried Münkler, *Die Neuen Kriege*, 6th edition, Rowohlt Verlag GmbH, Reinbek bei Hamburg, 2003, especially pp. 59 ff.

### Особенности современных конфликтов

Ниже приводятся основные особенности конфликтов, в условиях которых сегодня работает МККК:

- отсутствие ясности в отношении ситуации, которая складывается в зоне боев;
- тенденция к поляризации и радикализации, которая наблюдается в конфликтах, происходящих в связи с различными противостояниями в мире;
- гражданские войны, которые на протяжении многих лет сопровождали вооруженные конфликты во всем мире;
- глобализация и сопровождающее ее отсутствие регулирования, которые породили не только пресловутые прибыли, но и расширили поле деятельности для неправительственных вооруженных групп;
- распавшиеся или распадающиеся государства, в которых отсутствуют центральные органы власти, способные осуществлять свои функции или предоставлять основные услуги, необходимые для поддержания на должном уровне благосостояния населения;
- всемирная «война» против терроризма;
- возрастающие трудности при получении доступа к лицам, затронутым вооруженным конфликтом;
- увеличивающаяся опасность того, что гуманитарная помощь будет использована не по назначению или полностью отвергнута;
- ухудшение условий безопасной работы для сотрудников гуманитарных организаций, непосредственно работающих в зонах конфликта;
- применение двойных стандартов к аналогичным ситуациям.

В этом нет ничего нового. Однако, как мне кажется, к относительно новым явлениям следует отнести тот размах, который приобретают террористические акции и предпринимаемые в ответ на них действия, а также все возрастающую роль неправительственных вооруженных групп.

### Разнообразие причин конфликтов

Основные характеристики современных конфликтов зависят от причин их возникновения. Главными причинами конфликтов были и остаются следующие:

- стремление групп и отдельных лиц к политической и экономической власти;
- неспособность ослабевших или слабеющих государств обеспечивать соблюдение закона и поддержание порядка;
- борьба за доступ к сырьевым ресурсам;
- бедность и серьезные социальные проблемы, которые наблюдаются при распаде государственных структур, а также в условиях, когда в отношении одной или более этнических групп осуществляется дискриминация или когда у них складывается впечатление о дискриминации по отношению к ним. (О наличии такой взрывоопасной комбинации пишет в своей работе, например, Франсуа Тюаль<sup>5</sup>. Автор комментариев, позволяющих провести глубокий анализ конфликтных ситуаций, английский историк Эрик Хобсбаум<sup>6</sup>, отмечает, что, если речь идет о конфликтах, целью которых является утверждение самобытности той или иной группы, то следует уделять внимание той степени, в которой обостряется напряженность, создаваемая «сверху» и эксплуатируемая этими же кругами, или возникающая спонтанно и нагнетаемая «снизу». Причинно-следственные отношения между бедностью и войной следует рассматривать с обеих точек зрения. Иными словами, вооруженные конфликты также являются одной из основных причин бедности и других несчастий.);
- тенденция к поляризации и радикализации, которая наблюдается в условиях конфликтов, происходящих в связи с различными противостояниями в мире при соответствующем ослаблении или полном отсутствии желания противостоять насилию;
- выходящий за рамки размах террористических акций, который, как это произошло в Афганистане в октябре 2001 г., привел к беспрецедентным ответным мерам;
- опыт ведения войны, который сам по себе может привести к новым войнам, особенно когда такие конфликты происходят при полном игнорировании международных норм ведения военных действий.

<sup>5</sup> François Thual, *Les conflits identitaires*, Ellipses, Paris, 1995.

<sup>6</sup> Eric Hobsbawm, *The New Century*, Abacus, London, 2000.

И хотя это очевидно, но тем не менее, следует подчеркнуть, что вызвать вооруженный конфликт могут, как правило, одновременно несколько причин. Поэтому важно проводить различие между главными и второстепенными причинами, между причинами реальными и надуманными.

### **Девальвация международного гуманитарного права**

С учетом этих замечаний и вероятного хода событий вряд ли можно утверждать, что в обозримом будущем негосударственные стороны в конфликте утратят свое значение. Поскольку глобализация и сопровождающее ее отсутствие регулирования укрепляют положение неправительственных акторов и повышают их способность действовать, также маловероятно и то, что скоро будет покончено с явлением, которое мы наблюдаем в связи с так называемыми «новыми» конфликтами. Здесь я имею в виду широко распространившуюся девальвацию норм международного права войны и полное отсутствие запретов для многих сторон в конфликте, особенно в действиях по отношению к мирному населению, которое как таковое все чаще становится объектом нападений. Повсеместно нарушается один из основополагающих принципов международного гуманитарного права — принцип необходимости проведения различия между комбатантами и гражданскими лицами. Полное игнорирование этой нормы права со стороны некоторых неправительственных вооруженных групп и попытки определить применимость некоторых норм в условиях борьбы с терроризмом — вот те новые проблемы, с которыми столкнулся МККК. К этому добавляются еще новые типы воюющих сторон и новые методы ведения военных действий<sup>7</sup>.

Вот в такой обстановке МККК осуществляет сегодня свою деятельность. Во многих странах он не может более рассчитывать на горячее желание соблюдать нормы международного гуманитарного права, как не может более рассчитывать на то, что людям известна информация о

<sup>7</sup> МККК отразил эти тенденции в докладе, посвященном международному гуманитарному праву и проблемам, возникающим в связи с современными вооруженными конфликтами, который был представлен на XXVIII Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца: ICRC, «International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts», *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, No. 853, March 2004, pp. 213-244.

МККК и основах его деятельности и что эту организацию и ее принципы уважают. Было бы неправильно предполагать, что во многих зонах конфликта мы можем полагаться на то, что нам заранее будут доверять, учитывая нашу независимость, беспристрастность и нейтральность. Часто доверие к МККК и его принципам завоевывается последовательным и тем самым предсказуемым поведением, а также постоянным разъяснением того, чем мы занимаемся. Это замечание здесь также уместно.

### **Различные правовые базы деятельности МККК**

Тот факт, что внутренние конфликты стали нормой, имеет для МККК и другие последствия. Правовая база, на основании которой МККК осуществляет свою деятельность в соответствии с международным гуманитарным правом, имеет значительно большее значение во время конфликтов между государствами, чем во время внутренних конфликтов, когда обеспокоенность вопросом суверенитета особенно велика. В условиях международного вооруженного конфликта государства, которые ратифицировали соответствующие международно-правовые документы, обязаны разрешать представителям МККК посещать лиц, содержащихся под стражей в связи с конфликтом, например, военнопленных или интернированных гражданских лиц в Ираке<sup>8</sup>. Эта же правовая норма не применяется в условиях внутреннего вооруженного конфликта, например, в Судане<sup>9</sup>. В подобных случаях необходимо вести переговоры для достижения соответствующих договоренностей, имеющих временный характер и действие которых может быть прекращено. Государства примут эти договоренности только тогда, когда будут уверены, что МККК не предаст гласности полученную при осуществлении им гуманитарной деятельности информацию или содержание его последующих запросов, а будет обсуждать эти вопросы на конфиденциальной ос-

<sup>8</sup> Статья 126 Третьей Женевской конвенции об обращении с военнопленными и статья 143 Четвертой Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны.

<sup>9</sup> Статья 3, общая для всех четырех Женевских конвенций, предоставляет МККК право гуманитарной инициативы во время немеждународных вооруженных конфликтов; на основании этой статьи он может предложить свои услуги воюющим сторонам. Во всех других ситуациях, не относящихся к вооруженному конфликту, – например, в ситуации напряженности внутри страны, – такое право предоставляется МККК только Уставом Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (статья 5).

нове с компетентными властями. В конце концов, выдача какой-либо организации разрешений на регулярное посещение заключенных и проведение с ними бесед без свидетелей — это все-таки серьезное ограничение суверенитета государства.

### **Обращение с информацией**

Учитывая условия, в которых действует МККК, и методы его работы, он имеет доступ к большому объему информации. Получает он ее, благодаря своей гуманитарной деятельности, и использует исключительно в интересах этой деятельности. Поскольку эта информация часто носит конфиденциальный характер, касается деликатных с политической точки зрения проблем и может быть использована в различных целях, существует большая опасность необдуманных высказываний, что может вовлечь организацию в политическую полемику. Своим большим авторитетом МККК обязан месту, которое он занимает в современном мире, и сдержанности, с которой он делает публичные обращения и заявления. Не остается незамеченным и тот факт, что он воздерживается от публичных заявлений и обращений даже тогда, когда уже выступал с такого рода заявлением в подобных обстоятельствах, но в другом месте.

Именно поэтому вопрос о том, говорить ли открыто или хранить молчание, остается для МККК одним из самых главных. Иногда переоценивают, а порой и недооценивают, значение открытого выражения своего мнения и, что еще более важно, публичных заявлений. В современную эпоху, которая характеризуется тенденцией говорить много, быстротой вынесения суждений и готовностью выражать свое мнение, существует предрасположенность переоценивать значение публичных выступлений.

### **Конфликт между действием и свидетельством**

Позиция, которую занимает МККК по отношению к вопросу о публичных заявлениях и обращениях, часто вызывает полемику, порой довольно жесткую. Самый яркий пример тому — события осени 1942 г., когда МККК воздержался от того, чтобы выступить с публичным призывом обеспечить защиту гражданского населения. За это МККК подвергся суровой критике, особенно со стороны еврейских организаций. Критики МККК придавали малое значение его опасениям в отношении того, что такое обращение могло лишить МККК доступа почти к 2 миллионам во-

еннопленных союзных государств, которым он в ту пору оказывал помощь. Не придавали они значения и повлиявшим определенным образом на решение МККК его сомнениям относительно того, что такое обращение могло бы каким-либо образом улучшить положение гражданского населения, в особенности, узников концентрационных лагерей. В 1988 г., выступив с комментариями по поводу книги Жана-Клода Фавэ<sup>10</sup>, МККК подтвердил свои сомнения относительно того, что такое обращение возымело бы действие<sup>11</sup>.

Полностью осознавая противоречие, существующее между решимостью действовать на гуманитарном поприще и желанием делать публичные заявления об увиденном, некоторые авторы расценили молчание МККК в то время как поворотный пункт в его истории: «Чтобы сохранить свою способность оказывать помощь, Красный Крест принимает тяжелое решение не предавать гласности то, что его представители видели в концентрационных лагерях»<sup>12</sup>.

И все же перед этой настоящей дилеммой значительно меньше усердия проявляется при рассмотрении вопроса о том, что можно ожидать от публичных обращений (помимо того, что они означают приверженность важной нравственной позиции) в определенных условиях и как они могут отразиться на гуманитарной деятельности.

Для МККК как гуманитарной организации необходимо найти ответ на один важный вопрос, имеющий значение для него как сегодня, так и в будущем: могут ли решения, касающиеся публичного обсуждения определенных вопросов или отказа предавать их гласности, иметь для МККК далеко идущие последствия не только с точки зрения возможности осуществлять свою гуманитарную деятельность, но и для его имиджа и восприятия? Для некоторых групп людей такие решения могут значить больше, чем сами дела гуманитарной организации.

<sup>10</sup> Jean-Claude Favez, *The Red Cross and the Holocaust*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

<sup>11</sup> Jean-Claude Favez, *Une mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, éditions Payot, Lausanne, 1988, p. 378.

<sup>12</sup> Jean-Christophe Rufin, *L'aventure humanitaire*, Gallimard, Paris, 1994, p. 71.

### Воздерживаться от публичных заявлений

Когда речь заходит о публичных заявлениях МККК, их по-прежнему рассматривают как относительно осторожные или, по крайней мере, сдержанные, и это, несомненно, так, если сравнивать МККК с другими организациями. Однако подобного рода сравнения могут ввести в заблуждение, учитывая различие стоящих перед разнообразными организациями задач и их видов деятельности. Такое восприятие МККК может вызвать удивление, если вспомнить большое количество публичных заявлений и обращений, сделанных организацией во время войн на Балканах. Обществом была в курсе того, что происходило, и два ниже приводимые примера подтверждают это.

В своем обращении к воюющим сторонам в Боснии и Герцеговине в августе 1992 г. МККК осудил содержание под стражей невинных гражданских лиц и бесчеловечное обращение с ними, а также призвал стороны принять определенные меры, в том числе соблюдать положения Третьей и Четвертой Женевских конвенций<sup>13</sup>. Описание отчаянного положения, в котором находилось гражданское население, было основной темой обращения к воюющим сторонам в июне 1995 г., целью которого было достижение консенсуса в гуманитарной области путем принятия конкретных мер, таких, например, как восстановление водоснабжения в г. Сараево и его окрестностях.

Вторым примером является публичное заявление МККК относительно кризиса в Косово в сентябре 1998 г.<sup>14</sup>, в котором МККК рассказал о критическом положении гражданского населения и подчеркнул, что на сербских властях лежит ответственность за обеспечение безопасности и уважения гражданского населения. МККК призвал албанских представителей и АОК сделать все возможное, чтобы положить конец убийствам.

Для чего приводить эти два примера? Чтобы показать, что МККК не воздерживается от публичных высказываний, но избегает одностороннего или, по крайней мере, явного осуждения той или иной стороны в конфликте. И хотя такой подход иногда подвергается критике, он ясно

<sup>13</sup> «The ICRC and the conflict in former Yugoslavia», *International Review of the Red Cross*, Vol. 74, N° 290, September/October 1992, pp. 488-493.

<sup>14</sup> Заявление МККК о ситуации в Косово. – *Международный журнал Красного Креста*, № 23, декабрь 1998 г., с. 861-865.

отражает твердое убеждение МККК, что публичные заявления не должны мешать оказанию гуманитарной помощи. Я не говорю, что такого рода выступления обязательно должны иметь такие последствия, но вероятность такого результата требует действовать с осторожностью.

Если говорить в более общем плане, важно, чтобы МККК мог предоставлять свою информацию о страданиях населения в зонах конфликта и о сложном характере современных конфликтов. Существует множество способов подавать информацию, не нарушая принципа конфиденциальности, необходимого для соблюдения МККК, чтобы осуществлять свою деятельность, и не присоединяясь к толпе желающих выносить суждение.

#### **Главная цель: доступ к жертвам**

Нашу организацию критикуют за то, что первостепенное значение она придает выполнению задач гуманитарного характера, а не предоставлению общественности как можно более полной информации, тем более что люди понимают, что сотрудники МККК могут многое рассказать. Ежедневно наши сотрудники сталкиваются с нарушениями международного гуманитарного права, в некоторых случаях — с очень серьезными, и они знают, в каких условиях содержатся люди в самых отдаленных тюрьмах, лагерях для военнопленных и центрах содержания интернированных. Лишь несколько организаций обладают такой полнотой информации о реальном положении дел в зонах конфликта и напряженности. Как я уже отметил, МККК не намерен выступать с обвинениями в отношении только одной из сторон. В наше время, когда люди недолго думают, чтобы вынести суждение, и когда наигранное выражение обеспокоенности и осуждение высоко ценятся независимо от того, как они отражаются на обстановке, такая сдержанность может оттолкнуть одних или обеспокоить других, потому что она не соответствует широко распространенным ожиданиям. Для МККК характерно не столько чрезмерная сдержанность, сколько нежелание публично выносить суждения и выступать с осуждениями одностороннего характера.

И все же отказ МККК от публичных заявлений очевиден. Эта сдержанность объясняется двумя причинами: если МККК будет делать такие заявления, он может потерять доступ к жертвам конфликта, кроме того, у него есть некоторые сомнения относительно той степени, в какой та-

кие публичные заявления могут повлиять на общественное мнение. В этой связи хочу напомнить: именно тот факт, что МККК потребовал от своих представителей ограничить общение с прессой во время войны в Биафре, явился одной из причин, по которой Бернар Кушнер, работавший в то время в МККК, создал в 1971 г. организацию «Врачи без границ». Он считал, что «престарелая дама» — так несколько пренебрежительно называли МККК сторонники этой организации — призвала своих сотрудников к слишком большой сдержанности и накладывала чересчур большие ограничения на них при выражении своего мнения.

Использовать слова всегда следует с величайшей осторожностью. Действительно, нужно взвешенно подходить к принятию решения о том, чтобы начать публичную дискуссию, и если уж такое решение принято, необходимо хорошо подумать о том, где это можно сделать и когда. Говоря о языке и речи, немецкий философ Ханс-Георг Гадамер, считал, что мы не столько сами ведем разговор, сколько оказываемся втянутыми в него<sup>15</sup>.

Каковы бы ни были наши намерения, язык и обстоятельства определяют то, что остается после сказанного. Это также важно учитывать такой гуманитарной организации, как МККК: он практически всегда работает в условиях, в которых возбуждение может переходить в безрассудство. Мы должны не только четко осознавать, что мы хотим сказать, а о чем умолчать, но и принимать взвешенное решение относительно того, когда и где мы можем участвовать в публичном обсуждении тех или иных вопросов.

### **Вспомогательный характер публичных обращений**

Возможно, ничто так хорошо не отражает отношения МККК к публичным заявлениям и открытому осуждению нарушений международного гуманитарного права, как тот факт, что организация прибегает к таким методам только тогда, когда предпринятые ею на конфиденциальной основе действия не дают результата и она приходит к выводу, что они более не могут существенным образом содействовать улучшению защиты и положения жертв конфликта<sup>16</sup>. Публичное осуждение играет второ-

<sup>15</sup> Hans-Georg Gadamer, *Wahrheit und Methode*, Crossroad, New York, 1990.

<sup>16</sup> Действия Международного Комитета Красного Креста в случае нарушений международного гуманитарного права. — *Международный журнал Красного Креста*, Москва: МККК, 1994.

степенную или даже третьестепенную роль. Вопрос можно поставить и по-другому: как правило, МККК идет на это только тогда, когда приходит к выводу, что публичные осуждения или призывы принесут жертвам конфликта больше пользы, чем его собственные дела. При оценке последствий этого утверждения следует также иметь в виду, что, основываясь на своем опыте, МККК не может заявить о своей уверенности в действительности публичных обращений, хотя, по общему признанию, их эффективность нельзя досконально проверить.

Трудно себе представить публичное обращение, которое носило бы более драматический и неотложный характер, чем обращение от 28 апреля 1994 г., сделанное почти через три недели после того, как в Руанде начался геноцид, продолжавшийся в течение трех месяцев. МККК призвал правительства соответствующих государств принять все необходимые меры, чтобы немедленно положить конец массовым убийствам. Для спасения собственных делегатов в Руанде почти от верной смерти МККК вначале не применял слово «геноцид». Однако употребление таких парадоксов, как «непрерывающаяся резня», «уничтожение большей части гражданского населения», не оставляло места для сомнения в отношении того, что происходило в этой стране. А для того, чтобы разъяснить ситуацию сомневающимся, в течение апреля МККК выпустил большое число сообщений для прессы, в которых употреблялись такие слова, как «хаос», «резня», «бойня», «людская трагедия» и т.п.<sup>17</sup> Но несмотря на свою ясность, эти публичные заявления не вызвали ожидаемой оперативной реакции международного сообщества. Лишь 22 июня Совет Безопасности ООН дал добро Франции на осуществление операции по оказанию гуманитарной помощи, которая продолжалась в течение 2-х месяцев до тех пор, пока не стала выполняться резолюция от 17 мая, в соответствии с которой число сотрудников Миссии ООН в Руанде (ЮНАМИР) было доведено до 5500 человек<sup>18</sup>.

Этот пример приводится не с целью упрекнуть международное сообщество в медлительности, а для того, чтобы напомнить сторонникам скорого публичного осуждения, что часто люди могут только этим и до-

<sup>17</sup> Более подробную информацию о деятельности МККК в Руанде в 1994 г. см. на сайте <<http://www.cicr.org/Web/fre/sitefreo.nsf/html/rwanda>> (последнее посещение сайта: 17 июля 2004 г.).

<sup>18</sup> Резолюция Совета Безопасности ООН № 929 от 22 июня 1994 г.

вольствоваться. Говорю я это потому, что прекрасно знаю, какое огромное значение придается сегодня различным публичным выступлениям. Проблема заключается в том, что все это выливается в новые призывы к кому-то что-либо сделать. Однако жертвы уже сегодня нуждаются в помощи и защите. Рассматривая этот вопрос, я далек от того, чтобы недооценивать то огромное значение, которое имеет предоставление возможности высказаться тем, у кого нет прав и кто по-другому не может быть услышанным. Отношение МККК к публичным высказываниям может быть понятно только тем, кто знает, что доступ ко всем жертвам вооруженного конфликта значительно важнее для нашей организации, чем все остальное, за исключением безопасности. А когда это становится приоритетом, полумер быть не должно.

МККК стремится поддерживать разумное равновесие между принимаемыми им обязательствами и своей способностью действовать. Если перефразировать слова Энзенбергера, МККК не желает пополнять ряды тех, кто отказывается от своих обязательств, устанавливая для себя и других нравственные требования, не имеющие отношения к возможности реально что-то сделать<sup>19</sup>. В наше время, когда практически любой вид коммуникации, включая беседу, должен использоваться для достижения самых разнообразных целей, в том числе развлекательных, определение приоритетных направлений может показаться слишком догматическим подходом, даже если это само собой разумеется с точки зрения жертв конфликта. МККК не рассматривает себя в качестве совести всего человечества и знает, что не может предотвратить вооруженные конфликты. Он хочет одного — делать все возможное, чтобы помочь жертвам конфликта, и воздерживаться от всего, что может помешать его доступу к ним. Некоторым образом МККК можно рассматривать как организацию, защищающую в трудных условиях минимальные принятые цивилизованными народами стандарты. Достоинства или недостатки публичных выступлений должны оцениваться с учетом этих приоритетов.

Надо помнить о двух аспектах рассматриваемой проблемы: как публичные заявления, так и конфиденциальность имеют большое значение для обеспечения безопасности сотрудников МККК. Кроме того, су-

19 Hans Magnus Enzensberger, *Civil War*, London, 1994.

существует большой простор для публичных выступлений, которые никоим образом не мешают осуществлять гуманитарную деятельность, речь идет, например, о распространении знаний о международном гуманитарном праве и о выдвижении новых предложений с целью его дальнейшего развития. Так, только в Колумбии МККК провел 1340 семинаров и совещаний, в которых приняли участие почти 60 тысяч представителей правительственных учреждений и неправительственных организаций.

### **Открытость и конфиденциальность**

До сих пор приводимые мной примеры касались публичных заявлений. Однако публичное выступление не является единственной или непременно самой эффективной формой высказывания своего мнения. Сотрудники МККК часто ведут очень открытые беседы. Когда они сталкиваются с нарушениями международного гуманитарного права, то встречаются с представителями воюющих сторон, нередко – с командирами вооруженных групп, находящимися в весьма отдаленных районах, чтобы разъяснить им, какие правовые нормы необходимо применять, и потребовать от них их соблюдения. Для этого нужно мужество. Выполнение этой работы сопряжено со значительно большим риском, чем опубликование обвинительных материалов вдали от зоны конфликта.

Кроме того, в докладах МККК о результатах посещения тюрем, которые носят конфиденциальный характер, содержатся советы относительно того, как улучшить условия содержания под стражей. Эти рекомендации обсуждаются с компетентными властями. В ходе последующих посещений заключенных делегаты МККК выясняют, какие из рекомендаций были выполнены администрацией тюрьмы. Составляются также отчеты о ходе ведения военных действий и производится оценка того, насколько гражданское население защищено во время проведения военных операций. Эти доклады представляются воюющим сторонам. Иными словами, важно понять, что сдержанность МККК относительно публичных заявлений не означает, что он ничего не говорит о том, свидетелем чего является, и не выступает публично, чтобы добиться улучшения условий содержания под стражей. Он считает, что убеждение на конфиденциальной основе эффективнее публичных осуждений.

МККК предпочитает также действовать на конфиденциальной основе, когда условия содержания под стражей в местах лишения свободы

или зонах конфликта настолько неудовлетворительны, что являются нарушением международного гуманитарного права. Только в том случае, когда при помощи этих действий МККК не удастся положить конец таким нарушениям, или, по крайней мере, улучшить условия, он прибегает к публичным заявлениям. Однако МККК принимает такое решение лишь тогда, когда убедится, что публичное выступление поможет лицам, содержащимся под стражей. На практике речь обычно идет о процедуре, состоящей из нескольких этапов, в ходе которой сотрудники делегаций на местах и в штаб-квартире делают все возможное для улучшения ситуации в гуманитарном плане. Прежде всего, необходимо позаботиться о том, чтобы не ослабить позицию работающих в зонах конфликта сотрудников МККК, пропустив один или несколько этапов этой процедуры. Мы получим пример именно такого подхода, если сравним содержание публичных заявлений МККК по Гуантанамо в феврале 2002 г., мае 2003 г. и январе 2004 г.<sup>20</sup> Прежде чем обращаться к общественности, он, естественно, проводит оценку того, каких реальных улучшений можно добиться таким путем. Следует также принимать во внимание тот низкий результат, который обычно дает публичное выражение протеста, беспокойства или открытое осуждение.

Учитывая все то, свидетелями чего становятся делегаты МККК, им часто приходится прилагать большие усилия, чтобы не давать волю своему возмущению. Описание ужасных условий содержания заключенных в тюрьме X в стране А, которые часто эмоционально преподносятся публике, может понравиться тем, кто падок на такие новости, и подобные разоблачения могут хотя бы на короткое время улучшить положение жертв. Однако впоследствии в доступе к этим жертвам может быть отказано, и вряд ли кто будет интересоваться судьбой лиц, содержащихся под стражей по соображениям безопасности, когда их больше не будут посещать. Кроме того, нельзя принимать решение о предании гласности каких-то фактов, исходя лишь из одной конкретной обстановки — необходимо учитывать, как это может отразиться на других ситуациях. Рассказывая общественности об условиях содержания в тюрьмах страны

<sup>20</sup> См. сообщения для прессы МККК № 02/11 от 9 февраля 2002 г., № 03/36 от 28 мая 2003 г. и № 04/03 от 16 января 2004 г.

А, не добьемся ли мы того, что нам откажут в доступе к лицам, пострадавшим в результате конфликта в стране В или С?

Усилия по сохранению конфиденциальности нередко требуют жесткой дисциплины и определенной сдержанности в условиях, когда все охвачены желанием найти виновного и осудить его. Например, велико было искушение ответить на упреки в том, что конфиденциальные действия никак не способствовали исправлению положения в иракских тюрьмах, перечисляя улучшения, которые делегаты МККК констатировали после повторных посещений печально известной тюрьмы «Абу-Граиб», расположенной в пригороде Багдада<sup>21</sup>. Что бы сейчас ни говорили, я не сомневаюсь, что улучшение условий содержания в этой тюрьме произошло задолго до того, как были опубликованы ужасные снимки, на которых были запечатлены заключенные, подвергающиеся бесчеловечному и унижающему человеческое достоинство обращению. Эти положительные изменения имели место, в определенной, если не в значительной, степени благодаря решительным требованиям МККК.

### **МККК и средства массовой информации**

Многие считают, что сегодня изменений можно добиться более эффективным путем, особенно в открытом демократическом обществе, если прибегнуть к гласности. В качестве аргумента они выдвигают утверждение о том, что мир, в котором мы живем, в значительной степени формируется под воздействием средств массовой информации, а это значит, что и МККК должен применять иные, чем прежде, подходы в своей оперативной работе, а также в своих отношениях со средствами массовой информации.

Несомненно, информационная политика МККК должна принимать во внимание тот интерес, который придают средства массовой ин-

<sup>21</sup> «Уолл Стрит Джернел» от 7 мая 2004 г. приводит большие выдержки из январского (2004 г.) конфиденциального доклада, посвященного условиям содержания в иракских тюрьмах, которые посетили делегаты МККК. Этот документ был передан силам коалиции в феврале 2004 г. Доклад был опубликован без разрешения МККК. Однако в нем указывается, что он носит конфиденциальный характер и предназначен исключительно для властей, которым передается, в нем также подчеркивается, что он не может быть опубликован частично или полностью без согласия МККК. Подготовка таких докладов и передача их властям предусматриваются принятой в МККК процедурой посещения мест лишения свободы по всему миру.

формации тому или иному конкретному конфликту. Однако, как правило, МККК работает во всех зонах конфликта в местах, недоступных для журналистов, и не обращает внимания на то, насколько активно эти события освещаются в средствах массовой информации. Его первейшая обязанность — прийти на помощь жертвам насилия. Доклад, содержание которого проникло в прессу, показывает, что в ходе бесед без свидетелей заключенные почувствовали, что могут доверять представителям МККК и что, несмотря на нахождение в тюрьме, они смогли рассказать о бесчеловечном обращении, которому подвергались. Он также подтверждает, что МККК был искренен в своем стремлении добиться улучшения положения. Конфиденциальность не означает бездействия или соучастия.

Трудно ответить на вопрос, имело ли бы предание гласности информации об условиях, царящих в иракских тюрьмах, такой же или подобный эффект, как и публикация упомянутых фотографий в крупнейших газетах мира. Главное, однако, в том, что МККК считает: в долгосрочном плане и в каждом конкретном случае его надежные и проверенные методы работы в тюрьмах (в том числе, конфиденциальность его докладов) являются эффективными и приносят пользу жертвам конфликтов во всем мире. Такого же твердого и безоговорочного мнения он придерживается в отношении заключенных иракских тюрем.

МККК поддерживает со средствами массовой информации значительно более тесные и сложные отношения, чем это может показаться из сказанного выше. Журналисты часто работают в тех же местах, что и делегаты МККК, и Международный Комитет искренне заинтересован в том, чтобы СМИ освещали вооруженные конфликты, что позволяет вспомнить о тех, многие из которых забыты. Например, в течение первого месяца геноцида в Руанде МККК помог около десяти журналистам добраться до Кигали, правда, через два дня они снова уехали из руандийской столицы.

Для МККК в оперативном плане имеют большое значение действия, направленные на привлечение внимания средств массовой информации к тому, что происходит в зонах конфликта, и к проблемам, вызывающим озабоченность с гуманитарной точки зрения, например, обязанность сторон в конфликте удалять неразорвавшиеся боеприпасы. Там, где не затрагиваются четко определенные стратегические интересы государства, лишь мобилизуя общественное мнение, можно убедить пра-

вительства предпринимать практические действия. И в этом решающую роль играют средства массовой информации. Кроме того, все, кто следил за публичными заявлениями МККК, с которыми он выступил в первой половине 2004 г. по неоднозначным вопросам, могут видеть, что МККК вовсе не является организацией, хранящей молчание, за что его часто осуждают.

### **Главное – тщательный анализ**

Можно подумать, что не существует никаких проблем, связанных с соблюдением принципа сдержанности относительно публичных заявлений и обращений. Однако здесь возникает ряд вопросов, которые я не хотел бы оставить без внимания. Не играют ли в конечном счете на руку преступникам чрезвычайная сдержанность при публичном осуждении серьезных нарушений международного гуманитарного права и частичные обвинения в их адрес? Порой нас даже упрекают в пособничестве этим преступникам. Нельзя ли достичь более стабильного и серьезного улучшения условий жизни затронутого конфликтом населения публичными заявлениями, разоблачениями и действиями, которые они вызывают, а не воздержанием от публичных высказываний, которое помогает оказывать гуманитарную помощь? И наконец, насколько верным является утверждение, что более смелые и носящие обличительный характер публичные выступления МККК приведут к тому, что его сотрудников попросят покинуть страну, в которой он осуществляет гуманитарную деятельность?

Нельзя с определенностью сказать, что МККК могут вынудить покинуть ту или иную страну, к тому же следует дифференцированно подходить к оценке ситуации, которая складывается в каждой зоне конфликта. Однако вероятность того, что гуманитарная деятельность может быть серьезно затруднена, достаточно велика и поэтому требуется четко осознавать, какие последствия могут повлечь за собой публичные выступления. И все же всегда будут существовать ситуации, требующие, чтобы о них говорили открыто. Учитывая возможные последствия, можно сказать, что мы имеем дело с одним из самых трудных решений, которые приходится принимать.

Широкомасштабное публичное осуждение может вызвать действия, более выгодные в долгосрочном плане, чем гуманитарная помощь,

оказываемая в неблагоприятных или неизменяемых социально-политических условиях. И хотя я не верю, что гуманитарная помощь приводит к затягиванию войны, косвенно она может отсрочить восстановление мира и проведение реформ, если благодаря ей предотвращается резкое ухудшение обстановки — единственная причина, побуждающая международное сообщество или силы внутри самой страны предпринять решительные действия. Тем не менее, я имею серьезные сомнения в отношении того, что публичные осуждения помогут изменить эту ситуацию. Скорее всего, они окажутся малоэффективными или бесполезными, а множество людей внезапно лишаться помощи, которую оказывала им та или иная гуманитарная организация.

Абсолютная необходимость иметь доступ к жертвам может вызвать и побочный эффект, который заключается в том, что в глазах международного сообщества репутация лидеров вооруженных групп и тех, кто подавляет свой народ, будет не столь плохой, как они того заслуживают. Однако положение не настолько безвыходно, как это может показаться: сегодня в мире существует множество организаций, которые только и делают, что передают огласке правонарушения, и поскольку они не занимаются никакой гуманитарной деятельностью в соответствующих странах, их не волнует перспектива быть выдворенным из этих стран. Эти правозащитные организации играют очень важную роль. Поскольку недостатка в них нет, МККК может не думать о новых приоритетах.

Характер деятельности МККК таков, что обстоятельства, в которых он делает публичные заявления или сохраняет молчание, всегда являются исключительными. В эмоциональном и иррациональном контексте конфликта каждое слово, произнесенное стороной в конфликте и выражающее определенное мнение, имеет свое значение и отклик. Для такой организации, как МККК, чрезвычайно важно очень внимательно обращаться со словами и учитывать оказываемое ими воздействие, которое определяется не всегда очевидными ассоциациями из прошлого и настоящего. В конфликтной ситуации значение и эффект слов являются по-настоящему ощутимыми.

Не существует универсального рецепта, с помощью которого можно определить, когда следует говорить открыто, а когда — хранить молчание. Всякий раз перед принятием решения нужно тщательно анализиро-

вать складывающуюся ситуацию. Несомненно, у МККК нет причин недооценивать важность связей с общественностью. И хотя он не может по упомянутым выше причинам идти на поводу у тех, кто желает выносить опрометчивые суждения и огульные обвинения, он должен и впредь будет активно использовать средства массовой информации, чтобы рассказывать о положении людей, живущих в различных странах, разъяснять сложные и запутанные конфликтные ситуации и привлекать внимание общественности к серьезным проблемам гуманитарного характера. Несмотря на то, что сегодня большим спросом пользуются такого рода скоропалительные обвинения, мы должны уверенно следовать своим курсом.

### **Последовательность и предсказуемость**

Учитывая серьезные последствия, которые может иметь решение предавать определенные факты огласке или хранить молчание, такой организации, как МККК, чрезвычайно трудно принимать подобное решение. МККК всегда должен помнить о своем основном мандате, какому бы сильному давлению он ни подвергался со стороны общественности или организаций. И все же он должен чувствовать, в какой момент необходимо громко выступить в защиту жертв. О том, обладает ли он этим чувством, в конечном счете, свидетельствует факт улучшения, благодаря публичным заявлениям, положения людей, которым он стремился помочь. Об этом нелегко судить. Можно относительно легко оценить последствия, которые имело для конкретной ситуации касающееся ее публичное выступление, но не всегда именно так происходит в других областях, в которых работают делегаты МККК. Когда речь идет о такой организации, как МККК, результат публичных выступлений следует оценивать с учетом глобальной перспективы. Организация, делегаты которой в прошлом году посетили 470 тыс. заключенных более чем в 1900 местах содержания под стражей, расположенных почти в 80 странах мира<sup>22</sup>, должна думать о том, как отразится публичное осуждение условий содержания в тюрьмах в стране А на возможности посетить тюрьмы в странах В и С.

<sup>22</sup> См. *ICRC Annual Report 2003*, ICRC, Geneva, 2004, p. 42.

Время от времени люди говорят об обманчивых «альтернативах» — «либо сдержанность, либо действенность». А ведь истинная цель сдержанности как раз и состоит в том, чтобы повысить эффективность гуманитарных операций, решая задачи не только местного, но и мирового масштаба. Если сдержанный подход не дает такого результата, его надо подвергнуть тщательному анализу. Я придаю большое значение последовательности в публичных выступлениях МККК. Если решение сделать публичное заявление принимается в одном месте, таким же образом надо поступить в аналогичных условиях, которые складываются в другом, даже если для нашей организации эти меры будут иметь разные последствия. Последовательность и предсказуемость являются ценными качествами. Быть последовательным в публичных выступлениях, а также тогда, когда следует хранить молчание, — неременное условие для того, чтобы МККК мог пользоваться доверием.