

## **КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ПАРАДИГМА: безопасность, мир, ответственность и права**

*Авторы: Санам Нараги-Андерлини и Джуди Эль-Бушира при участии Сары Магвайр*

Принятая в октябре 2000 года **Резолюция №1325 Совета Безопасности ООН** представляет собой важный шаг в развитии прав женщин, миротворчества и вопросов безопасности во всем мире. Резолюция стала первым формальным юридическим документом Совета Безопасности, требующим от конфликтующих сторон соблюдения прав женщин, а так же способствующим участию женщин в мирных переговорах и в пост-конфликтном восстановлении. Вместе с тем, необходимо отметить, что Резолюция 1325 не возникла в условиях вакуума. Она стала результатом огромных усилий со стороны ряда международных организаций и сетей, которые работали в партнерстве с заинтересованными правительствами и органами<sup>1</sup> ООН. Кроме того, она появилась как следствие изменений в политических взглядах на протяжении 1990-х годов. Согласно настоящим изменениям, при реагировании на насильственные конфликты и ситуации нестабильности международное сообщество должно опираться на права человека, признание разнообразия, эффективного управления и всеобщего участия. Ниже приводится обзор политических тенденций и концептуальных подходов, существующих в сфере миротворчества и безопасности, а также рассматриваются некоторые из вопросов, касающиеся роли женщин. Кроме того, описывается общий контекст, который необходим для анализа и оценки информации, предложенной в последующих главах данного Пособия.

### **ПОЧЕМУ ЖЕНЩИНЫ?**

Существуют две причины, из-за которых организации *International Alert* и *Women Waging Peace* решили рассмотреть препятствия и возможности в миротворчестве именно с точки зрения женщин, борющихся за мир. Во-первых, роль женщин в миротворческой работе, впрочем, как и во многих других сферах жизни, несправедливо принижается и недооценивается. И это притом, что в миротворческой работе в конфликтных регионах и в разрушенных войной странах именно женщины часто находятся на переднем плане. Они являются хранительницами семейного очага, заботятся о больных и стариках, обеспечивают выживание собственной семьи и своего сообщества. Даже в беженских лагерях, несмотря на психологические травмы и притеснение, женщины берут на себя ответственность за других. Во многих ситуациях женщины становятся инициаторами миротворческих процессов (множество примеров чему можно найти в данном Пособии). Они также очень часто консолидируют и выражают мнение гражданского населения, вынужденного хранить молчание в результате насилия и жестокостей. Международная помощь и поддержка приходят и уходят, а женщинам еще долго приходится иметь дело с травмами и насилием, которые приносят домой мужчины, чьи жизни были опустошены войной, и воссоздавать преемственность, позволяющую семьям и сообществам исцелить свои раны и возобновить нормальную жизнь. Но при этом, женщины повсеместно изображаются в качестве пассивных жертв. Поэтому данное Пособие ставит перед собой цель осветить роль женщин и их вклад в построение мира, в рамках более широкого процесса признания роли женщин.

Вторая причина заключается в том, что женские организации и женщины-активистки обычно не имеют адекватного доступа к информации и ресурсам. Возможность работать непосредственно на местах, развивать инновационные и адаптированные к контексту подходы, и эффективно сотрудничать с другими женскими группами – это одновременно и сильная, и слабая сторона женщин. Очень часто женские организации оказываются обособленными и оторванными от процессов, происходящих на региональном и международном уровне. Даже те из доноров и институтов, которые поддерживают женские инициативы, обычно отделяют их от остальной

---

<sup>1</sup> Адриан-Паул, Ансил. «Освящение роли женщины в миротворческой деятельности ООН: Подход кампании». НПО за столом: Стратегии по осуществлению влиятельной политики. Дублин, Ирландия: INCORE, 2003.

работы, финансируя изолированные проекты и только изредка интегрируя их в свои основные программы в сфере миротворчества и реконструкции. Данное Пособие ставит целью преодоление подобных упущений. Оно предлагает информацию и инструменты, которые помогали бы систематически включать женщин в процессы миротворчества. Оно также ставит целью помочь женщинам лучше задействовать свой собственный опыт и навыки, и добиваться изменений и улучшения в существующих международных инициативах.

В данном пособии также рассматриваются вопросы **гендерного равенства**, то есть учета интересов, потребностей и приоритетов как женщин, так и мужчин. Этот термин также означает, что права, обязанности и возможности мужчин и женщин не должны зависеть от их пола<sup>2</sup>. Мы твердо убеждены, что между мужчинами и женщинами возможны отношения, основанные на равенстве, справедливости и взаимном уважении. Преследуя подобную долгосрочную цель, наш краткосрочный подход направлен на активизацию потенциала женщин. Во всем мире множество организаций занимается оказанием поддержки женщинам, считая это основополагающим шагом в достижении гендерного равенства.

## ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПАРАДИГМА

В относительно новой парадигме, посвященной вопросам мира и безопасности, можно выделить четыре взаимосвязанных элемента:

1. В первую очередь, в политических дискуссиях по вопросам безопасности акцент переместился с традиционных концепций национальной безопасности в сторону концепции **человеческой безопасности**. Данное смещение потребовало от правительств и влиятельных всемирных организаций поставить человека, а не государство в центр интересов безопасности.
2. Во-вторых, стали меняться взгляды на конфликты и мир- от концентрации миротворческих усилий на посредничестве и достижений формальных договоренностей акцент переместился в сторону более широкой и комплексной концепции **трансформации конфликта**. Трансформация предполагает устранение несправедливых структур и стратегий, усугублявших насильственный конфликт, и их замену механизмами, процессами и институтами, которые бы позволяли высказывать недовольства, быть услышанными и добиваться изменений в ситуации.
3. В-третьих, стали возникать стандарты в сфере предоставления гуманитарной помощи, заставляя сотрудников гуманитарной сферы четко следовать их предписаниям. Подобное развитие **гуманитарной ответственности** стало значительным шагом, позволяющим, например, улучшить медицинское обслуживание женщин силами международного сообщества во время гуманитарных катастроф.
4. И, наконец, при разработке глобальных политических стратегий стали все больше учитываться **права женщин**. Основные права женщин нашли отражение в целом ряде международных юридических инструментов. Они постепенно стали элементом действующих стратегий и их осуществления, включая те стратегии, которые составляют основу реагирования на конфликты и войны.

Во всех этих тенденциях основополагающим принципом и даже отправной точкой является уважение к правам человека и достоинству личности (см. главу о правах человека). Но на практике для достижения этой цели используются различные подходы. Например, в контексте миротворческих переговоров нередко остро встает дилемма объявления амнистии, особенно когда

---

<sup>2</sup> Авторитетное рассмотрение комплекса определений гендера, гендерного равенства и основных направлений можно найти на сайте Специального Советника ООН по Гендерным Вопросам и Продвижению Женщин: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>. Здесь приводится следующее определение гендера: «Социальные атрибуты и возможности, ассоциированные с мужчинами и женщинами, а так же взаимоотношения между женщинами и мужчинами, мальчиками и девочками, включая отношения между женщинами, а также между мужчинами... Гендер определяет что ожидается, позволено и ценится в женщинах или мужчинах в разных ситуациях».

жертве и преступнику приходится жить в непосредственной близости друг от друга. Амнистия преступников может оказаться спорным вопросом, если рассматривать ее сугубо через призму прав человека, так как она лишает жертв преступлений справедливости. Но она может стать важной мерой, которая позволит не только снизить риск возобновления насильственного конфликта и дальнейших нарушений прав человека, но и продвинуть мирный процесс, обеспечивая соблюдение прав человека в долгосрочной перспективе. В итоге амнистия может стать краткосрочной уступкой для достижения долгосрочных целей. Данные подходы, возможно, противоречат друг другу, но комплексный характер войн и их последствий не позволяют предлагать односторонние ответы и решения. Каждый из вышеприведенных четырех элементов рассматриваются более детально в последующих главах.

## 1. ОСНОВЫ ЧЕЛОВЕЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Исторически, концепция безопасности подразумевала охрану государства от внешних врагов. Угрозы нарушения мира и безопасности на международном уровне обычно трактуются как внешняя угроза для государств. Но в конце 1990-х годов, с окончанием холодной войны и ухудшением внутригосударственной безопасности, изменилось и само понятие безопасности. Было признано, что нестабильность на локальном и глобальном уровнях возникает вследствие таких факторов как бедность и неадекватное государственное управление, включая притеснение этнических и религиозных групп и политических оппонентов, а также политическое и экономическое давление извне.

В последние годы 20-го века в ООН и среди многих других организаций все более влиятельной стала концепция **«человеческой безопасности»**, в которой ключевое место в вопросах безопасности принадлежит личности и ее правам.<sup>3</sup> Определение безопасности человека, впервые было дано бывшим Министром иностранных дел Канады, Ллойдом Аксуорси: «Это условие или состояние, когда права человека, его безопасность или даже жизнь свободны от постоянных и разнообразных угроз. Это альтернативное мировоззрение, которое отталкивается от человека, а не от безопасности тех или иных территорий или государств... Человеческая безопасность предлагает превентивные меры, направленные на ослабление уязвимости разных групп и снижение уровня риска, а также осуществление реабилитационных и восстановительных программ, если предотвращение оказывается неэффективным».<sup>4</sup>

Он далее указывает, что «Повестка человеческой безопасности не должна ограничиваться гуманитарными действиями, но стремиться устранить источники угроз. Потому человеческая безопасность требует не только краткосрочных гуманитарных акций, но и долгосрочной стратегии по построению мира и устойчивому развитию».<sup>5</sup>

В своем докладе 2000 г., посвященном началу 21-го века,<sup>6</sup> **Генеральный Секретарь ООН** определил данное слияние концепций прав и безопасности следующим образом: «это свобода от нужды и свобода от страха». **Комиссия по человеческой безопасности**<sup>7</sup> приняла это как основное определение и попыталась выделить и рассмотреть четыре элемента концепции человеческой безопасности:

1. Серьезные и всеобъемлющие угрозы;
2. Права человека;
3. Защита;

<sup>3</sup> Более подробную информацию о возникновении и использовании термина «человеческая безопасность» можно найти в статье Давида Гольдберга «Ллойд Аксуорси, Министр иностранных дел Канады: Концепция «человеческой безопасности» и вклад Канады в миротворческие процессы на Ближнем Востоке. 10 Сентября 2004 года <http://web.idirect.com/~cic/canadaIsrael/political/axworthy.html>.

<sup>4</sup> Ллойд Аксуорси. *Человеческая безопасность: Безопасность людей в изменяющемся мире*. Департамент Министерства иностранных дел и международной торговли Канады, 1999.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> «Доклад тысячелетия» Генерального Секретаря ООН: <http://www.un.org/millennium/sg/report>.

<sup>7</sup> Комиссия по человеческой безопасности: <http://www.humansecurity-chs.org>.

#### 4. Использование сильных сторон каждого человека.

**Серьезные и всеобъемлющие угрозы** являются факторами физической и социальной среды, которые способны на протяжении длительного периода времени вызывать серьезные и деструктивные эффекты, не позволяющие людям оправиться от кризисов и бедствий. Сила угрозы будет зависеть от условий: скажем, то или иное природное бедствие по-разному будет влиять на разные территории. Например, в развитой стране землетрясение может не привести к человеческим жертвам, в то время как в развивающейся стране, где в зонах проживания бедных слоев населения не соблюдаются стандарты застройки, землетрясение может унести жизни многих тысяч людей. В данном случае глубинная проблема неконтролируемого строительства является более «серьезной и всеобъемлющей угрозой», чем само землетрясение. С точки зрения человеческой безопасности, чтобы сократить угрозу для бедных слоев населения, следует ужесточить строительные нормативы и обеспечить их соблюдение.

Есть множество серьезных и всеобъемлющих угроз, которые, как считается, способствуют возникновению и продолжению вооруженных конфликтов. Коррупция, эксплуатация, неравное экономическое развитие, дискриминация и политические репрессии приводят к недовольствам и поддержке военизированных оппозиционных движений. Бедность и переселение вынуждают молодых мужчин присоединяться к вооруженным группировкам, которые обещают хоть какой-то заработок. Высокий уровень ВИЧ/СПИДа подрывает государственное управление, поскольку возрастает смертность среди официальных лиц, парламентариев и специалистов разного профиля. Распространение стрелкового оружия ведет к росту вооруженных насильственных стычек и организованной преступности, включая незаконную торговлю наркотиками и трафик женщин. Домашнее насилие уменьшает доступ женщин к принятию решений в общественной сфере. В странах, принимающих беженцев, могут возникнуть напряженность и конфликты, что способно обострить социальные проблемы беженцев и пробудить старые обиды.

**Права человека** – это права на фундаментальные свободы, доступные каждому человеку (см. главу о правах человека). Концепция человеческой безопасности помогает понять, что все основные права человека, перечисленные во **Всеобщей декларации прав человека**, связаны между собой. Например, нельзя сказать, что человек свободен от дискриминации, если он подвергается гонениям по религиозному признаку. Акцентируя внимание на международном гуманитарном законодательстве в контексте вооруженных конфликтов, экологической безопасности и других проблем, концепция человеческой безопасности дополняет законодательство в сфере прав человека. Что касается групп, которые подвергаются серьезным и всеобъемлющим угрозам, но не находятся под защитой международного законодательства – таких как престарелые, вынужденные переселенцы или инвалиды – внедрение принципов человеческой безопасности обеспечивает соблюдение их прав.

Права человека нередко попираются или игнорируются ради соображений государственной безопасности. В противоположность этому, концепция человеческой безопасности выдвигает человека на первый план, подчеркивая, что права человека являются неотъемлемым элементом государственной безопасности. Многие национальные государства, включая те из них, в которых права человека не находятся на должном уровне, придают своей государственной безопасности огромное значение. Но часто соображения государственной безопасности используются для прикрытия экономических и иных интересов элиты или разных влиятельных групп, которые пытаются доказать, что эти интересы служат на благо общества. Когда государство нарушает права человека и подавляет те или иные социальные группы, это нередко приводит к возникновению военизированных групп оппозиции, которые в свою очередь создают угрозу государственной безопасности.

**Защита** является постоянно обсуждаемой темой в сфере человеческой безопасности. Она обозначает превентивный подход, гарантирующий соблюдение прав человека на всех стадиях конфликта, а не только «когда-нибудь потом», после достижения политического урегулирования конфликта. Защита людей, пострадавших в результате насильственного конфликта, должна стать

приоритетом для всех международных организаций и государств. Все спецслужбы и военные организации должны понимать концепцию человеческой безопасности и следовать ей.<sup>8</sup>

Если рассматривать безопасность с точки зрения человека, а не государства, это означает, что люди могут самостоятельно добиваться позитивных изменений, а государство должно опираться на **сильные стороны людей**. В частности, для женщин это означает, что государство и его органы не должны обращаться с ними как с жертвами, а создавать возможность участвовать в принятии решений – будь то выборы кандидатов или участие в мирных переговорах. Для этого необходимы комплексные меры по искоренению насилия в жизни женщин и предоставлению женщинам экономических и политических возможностей, которые бы давали им достаточно уверенности, чтобы отстаивать свои интересы.

Ответственность за защиту человеческой безопасности несут все: государства, гражданское общество (включая корпоративные организации и средства массовой информации), международные финансовые институты и международные организации, частные лица и стороны вооруженного конфликта. Но это отнюдь не означает, что частные лица или неправительственные организации (НПО) должны, например, брать на себя обязанности, лежащие на государствах. Государства несут прямую ответственность за соблюдение и защиту прав человека. Но в любом случае, человеческая безопасность требует согласованных действий со стороны общества и государства, а так же адекватного управления на глобальном уровне. *Ценности* человеческой безопасности должны также поддерживаться международными финансовыми институтами, НПО и международными организациями.

Во многих национальных освободительных движениях именно женщины выступили в качестве связующего звена между безопасностью и правами, подчеркивая, что борьба за национальную независимость невозможна без борьбы за равенство и социальную справедливость.

После событий 11 сентября 2001 года вновь начала набирать вес милитаристская интерпретация безопасности. Это нашло отражение, например, в доктрине опережающего удара, принятой правительством США. Согласно данной доктрине, правительство США оставляет за собой право начинать наступательные действия перед лицом предполагаемой или действительной угрозы, не ограничиваясь использованием силы лишь в целях обороны. Критики данной доктрины высказывают опасение, применяя данный подход, военные не только уносят жизни невинных людей и причиняют огромные страдания, но и порождают агрессию и негодование, углубляя порочный круг небезопасности. Более того, есть основания верить, что реальные причины насилия и террора остаются без внимания.

Концепция человеческой безопасности неспособна одна справиться со всеми угрозами безопасности. Но в сочетании с другими подходами она, безусловно, помогает нам лучше понять причины возникновения конфликтов и небезопасности. Сторонники этого подхода уже имеют опыт обсуждения проблем терроризма и решения некоторых основных источников и симптомов этой угрозы. Но к сожалению, в глобальном контексте их голос остается в меньшинстве и не получает достаточно внимания.<sup>9</sup>

## 2. ПАРАДИГМА ТРАНСФОРМАЦИИ КОНФЛИКТА

За последние десятилетия специалисты в области конфликтологии значительно продвинулись в своем понимании и анализе конфликтов и мира. В прошлом конфликтологи рассматривали конфликт как набор событий, приводящих к политическому кризису на международном или национальном уровне, и требующих для своего решения привлечение квалифицированных

<sup>8</sup> Отчет Комиссии по Безопасности Человека за 2003 год. Ознакомиться с докладом можно на сайте: [http://www.humansecurity-chs.org/final\\_report/outline.pdf](http://www.humansecurity-chs.org/final_report/outline.pdf)

<sup>9</sup> Более подробно о безопасности человека и контроле над терроризмом см. Белла, Дик и Майкл Реннер. *Новый план Маршала? Распространения идеи человеческой безопасности и контроль над терроризмом*. Wordwatch Institute, 2001. 10 Сентября 2004 года ( вебсайт <http://www.worldwatch.org/press/news/2001/10/09/>), а также Соммаруга, Корнелио. *Государство и человеческая безопасность в эпоху терроризма: Роль реформирования сектора безопасности*. Второй совместный семинар UNOG и DCAF, Женева, Январь 2004 года. 10 Сентября 2004 года ( вебсайт [http://www.gichd.ch/pdf/staff\\_statements\\_articles/SOC/SOC\\_040126\\_DCAF\\_Geneva.pdf](http://www.gichd.ch/pdf/staff_statements_articles/SOC/SOC_040126_DCAF_Geneva.pdf))

внешних посредников. Но сейчас они стали признавать, что конфликт по своей сути является проявлением разногласий в обществе и постоянной борьбы человечества за справедливость и самоопределение. Задача заключается не в том, чтобы устранить конфликт, а в том, чтобы положить конец циклическому возвращению *насильственных* конфликтов. Для этого необходимо, во-первых, признать, что могут существовать разные интересы, и во-вторых, направить противостояние в конструктивное русло. Другими словами, было признано, что если эффективно урегулировать конфликт, он может сыграть позитивную и созидательную роль.

Вооруженные конфликты происходят при участии, прежде всего, политических и военных деятелей, но они могут распространяться и на простых людей, решающих свои повседневные проблемы. Международный, национальный и местный уровни оказываются глубоко взаимосвязанными. Чтобы урегулировать насильственный конфликт, необходимо работать параллельно на всех этих уровнях.

Поэтому изменилась и роль миротворцев. Посредничество между политическими деятелями с целью окончания противостояния (**разрешение конфликта**) по-прежнему остается важным элементом (см. главу о мирных переговорах и соглашениях), но это лишь одна из многих задач, стоящих перед миротворцами. Посредничество следует рассматривать как элемент более широкого процесса (**трансформации конфликта**), который направлен на разрешение глубоких структурных проблем, из-за которых возник и продолжается вооруженный конфликт. Трансформация конфликта охватывает широкий спектр действий, направленных не только на прекращение конфликта, но и на привнесение структурных изменений, помогающих искоренить глубинные причины конфликта. Эти действия могут включать следующее:

- Миротворчество (диалог, посредничество, помощь в достижении мирных соглашений и мониторинг их соблюдения);
- Распространение идей мира, разоружения, справедливости и прав человека;
- Ведение политических процессов и участие в них, а так же привлечение всех слоев населения и укрепление их доверия к этим процессам;
- Налаживание системы социального обеспечения, которая бы гарантировала выживание и удовлетворение основных потребностей всего населения и особенно его уязвимых слоев;
- Развитие и укрепление гражданского общества;
- Осуществление программ, направленных на развитие сообществ и социальное восстановление.

Трансформация конфликта уже не рассматривается как прерогатива группы элитных посредников, а как ответственность, возлагаемая на всех. Действительно, она неосуществима, если в ней не участвуют все действующие лица на всех уровнях. Поэтому, пока переговоры на национальном уровне пытаются достичь формальной договоренности о мире между воюющими сторонами, международные действующие лица, будь то правительства стран, имеющих интересы в регионе или международные торговые интересы, не должны оставаться в стороне.

Местное население, личную и общественную жизнь которого затрагивает конфликт, также должно участвовать в этом процессе. Опыт правосудия переходного периода после геноцида в **Руанде** может служить показательным примером в этом случае. Международный уголовный трибунал по Руанде оказался медленным, дорогостоящим и малоэффективным процессом, не способным достичь перемирия на местном уровне. По всей стране десятки тысяч людей остаются в тюрьме по подозрению в участии в геноциде, ожидая суда, поскольку судебная система оказалась не в состоянии рассмотреть их дела за адекватный период времени. Восстановление и использование традиционного механизма восстановления общинной справедливости – суда «гакака» – позволило гражданам напрямую участвовать во многих действиях, связанных с восстановлением справедливости и достижением перемирия. Хотя суды «гакака» вызвали критику многих правозащитников как несоответствующие международным правовым стандартам, они все же помогли привлечь местное население к процессу трансформации конфликта.

При расширении спектра деятельности от урегулирования конфликта к его трансформации, необходимо также помнить о той роли, которую играет гражданское общество на всех стадиях миротворческого процесса. Гражданское общество служит противовесом по отношению к другим

формам власти (политическим, коммерческим или военным), предлагая гражданам возможность выразить свою точку зрения. Гражданские организации, действующие в зоне военного конфликта, способны осуществлять широкий спектр инициатив: социальное обслуживание и предоставление материальной помощи, защита прав человека, продвижение определенного политического курса или развитие сообщества. Все вышеперечисленное может характеризоваться как трансформация конфликта, если указанные инициативы направлены на поддержку наиболее пострадавших от конфликта, и если они стремятся остановить насилие и прекратить деятельность подавляющих население сил.

Часто женщины активно участвуют во всех инициативах по трансформации конфликта. Они способны повлиять на отрицательное или положительное восприятие войны со стороны населения, отслеживать действия международного сообщества и местных сторон конфликта, предоставлять поддержку и защиту уязвимым слоям населения и помогать развитию и укреплению гражданского общества. Часто женские группы и организации начинают свою миротворческую деятельность после того, как разочаровываются в основном политическом процессе, и видят, что отсутствует моральное оправдание насилию, совершаемому от их имени. Многие женщины-активистки описывают свою роль как «феминизация протеста» - трансформация взглядов и поведения, структур и квалификаций, которая бы заложила основу для таких реформ на местном и глобальном уровне, которые бы обеспечивали постоянный мир. Действия женщин направлены не только на обеспечение прав женщин и равноправие, но и на достижение более широких общественных целей, касающихся вопросов равноправия, справедливости и примирения; оба эти направления служат важными элементами трансформации конфликта.

### **3. ОСНОВЫ ГУМАНИТАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Концепция «гуманитарной ответственности» возникла в результате дискуссий, происходивших в начале 1990-х годов среди гуманитарных организаций, которые попытались определить базовые принципы оказания помощи и последовательно им следовать. Гуманитарная деятельность состоит в оказании незамедлительной помощи людям после природных катастроф, а также катастроф, происшедших в результате человеческой деятельности. Число и интенсивность гуманитарных катастроф, возникающих в результате войн (особенно тех, которые приводят к вынужденному переселению населения) увеличились после окончания холодной войны, подчеркивая возрастающую необходимость принятия неотложных мер международным сообществом.

Недостаток координации в стратегии привел к тому, что в одних случаях - катастрофы не получали должного внимания, а в других - агентства оказывались не в состоянии использовать все выделенные им средства. Гуманитарная помощь часто предоставляется исходя из приоритетов внешней политики стран-доноров, а не из реальной потребности на местах. Бывали случаи, когда гуманитарная помощь неумышленно вызывала эскалацию конфликта, поскольку увеличивала объем экономических ресурсов, к которым воюющие группировки могли бы иметь доступ, что вызывало обвинения в причинении вреда из-за недальновидной политики.<sup>10</sup> Противоречия в стратегии разных гуманитарных агентств также часто препятствуют работе на местах. С точки зрения гендера, многие проекты подвергались критике за то, что игнорировали активную роль женщин в обеспечении своих семей и общин, а так же за то, что были не были в состоянии проводить различия между потребностями женщин и мужчин (например, в плане физической защиты или здравоохранения). Более того, бывали случаи, когда работники гуманитарных организаций уличались в превышении своих полномочий и безнаказанном злоупотреблении своим служебным положением по отношению к целевым группам (например, совершая серьезные сексуальные насилия).

---

<sup>10</sup> Андерсон, Мери. Не навреди: Как гуманитарная помощь может поддержать мир – или войну. Boulder, Co & London: Lienne Reinner, 1999.

По мере того, как эти проблемы начали признаваться, гуманитарные агентства постарались совместно разработать базовые принципы своей деятельности, а также создать механизмы, обеспечивающие выполнение этих принципов среди работников гуманитарной сферы. Были определены четыре основных **гуманитарных принципа**:

1. **Гуманность**, то есть главенство спасения человеческих жизней и облегчения страдания везде, где в этом есть потребность;
2. **Беспристрастность**, то есть предоставление помощи, исходя исключительно из существующей потребности, не различая между индивидуумами и группами в обществе, пострадавшем от кризиса;
3. **Нейтральность** – гуманитарная помощь не должна отдавать предпочтение той или иной стороне вооруженного или любого другого конфликта, на территории которого она оказывается;
4. **Независимость**, то есть автономность гуманитарных задач от политических, экономических, военных и иных целей, которые могут преследовать любые заинтересованные силы на территории проведения гуманитарной операции.<sup>11</sup>

**Подотчетность:** подотчетность должна осуществляться на трех уровнях.<sup>12</sup> Первый уровень распространяется на получателей помощи и организаций, предоставляющих гуманитарную помощь. Люди имеют право на помощь, причем ее предоставление не должно ущемлять их достоинство или лишать их права на самостоятельные действия. Пострадавшие в результате катастрофы часто не считают себя вправе выразить протест, если предлагаемое им продовольствие оказывается низкого качества, если их достоинство ущемляется, или если они подвергаются некорректному обращению со стороны гуманитарных работников. Чтобы преодолеть это ощущение беспомощности, многие агентства взяли на вооружение «подход, основанный на правах», который признает, что жертвы конфликта имеют базовое право на гуманитарную помощь. Поэтому они являются не просто целевой группой, но могут заявлять свои права на эту помощь. В некоторых случаях агентства также налаживают механизмы, позволяющие получателям помощи в случае необходимости подавать жалобу на агентство.<sup>13</sup>

Второй уровень затрагивает подотчетность государств по обеспечению и защите своих собственных граждан. Не всегда внутренние механизмы, обеспечивающие подотчетность государств, оказываются эффективными. Попытки обеспечить подотчетность на международном уровне сталкиваются с проблемой суверенитета, на который государства часто ссылаются, если хотят возразить против вмешательства иностранных государств. Международное право разработало некоторые стандарты, поддерживающие баланс между правами граждан и государственным суверенитетом, а также механизмы, обеспечивающие соблюдение государствами настоящих стандартов. Например, «**Основополагающие принципы внутреннего переселения**», принятые в 1988 году (см. главу о беженцах и вынужденных переселенцах) перечисляют обязанности государств по защите вынужденных переселенцев, предусмотренные в международном законодательстве. Наиболее важным международным механизмом в настоящее время стал Международный Уголовный Суд (МУС),<sup>14</sup> который уполномочен вести дела по преступлениям против человечества, геноциду или военным преступлениям.

Третий уровень затрагивает правительства, выступающие в качестве доноров, которые осознали, что должны использовать гуманитарные принципы не только в качестве критериев для принятия

<sup>11</sup> Отрывок из текста, принятого на Международной Конференции о достойном гуманитарном донорстве, Стокгольм, июнь 2003 года, см. вебсайт <http://www.reliefweb.int/?ghd/imgd.pdf>.

<sup>12</sup> См. «Гуманитарный обмен», 24 июля 2003 года. Группа по гуманитарной политике, Лондон: Институт международного развития.

<sup>13</sup> Более подробную информацию о гуманитарных операциях и подходе, основанном на правах, можно найти на вебсайте [http://www.humanitarian-review.org/upload/pdf/ConradHiltonAdvertorial\\_4.pdf](http://www.humanitarian-review.org/upload/pdf/ConradHiltonAdvertorial_4.pdf).

<sup>14</sup> Более подробную информацию о функциях МУС можно найти на вебсайте <http://www.icc-cpi.int/home.html>.

решений о финансировании, но и в качестве критериев для своей собственной работы. Правительства-доноры часто подвергаются критике за то, что руководствуются политическими мотивами в принятии решений по предоставлению помощи в той или иной чрезвычайной ситуации. На данный момент усилия доноров повысить ответственность приняли форму рационализации процесса, с помощью которого организации системы ООН объединяли бы свои заявки на финансирование в чрезвычайных ситуациях, в частности, через так называемый «Процесс консолидированных обращений».

**Рамки, принципы и кодексы поведения.** основополагающим документом, регулирующим вопросы подотчетности, является **Кодекс Поведения Общества Красного Креста и Красного Полумесяца**.<sup>15</sup> Данный кодекс опирается на международное законодательства в сфере прав человека, и содержит 10 принципов, в том числе беспристрастность гуманитарной помощи, уважение к местным традициям и достоинству получателей помощи. Данный Кодекс был использован для создания других подобных документов. К примеру, в 1997 году движением Красного Креста и Красного Полумесяца совместно с рядом других НПО был инициирован проект под названием «SPHERE»<sup>16</sup>. Данный проект был направлен на расширение и укрепление Кодекса Поведения посредством разработки Справочника, устанавливающего минимальные стандарты в четырех сферах деятельности: вода, санитария и гигиена; обеспечение продуктами питания и здоровой пищей; предоставление жилья, размещение и обеспечение непродовольственными продуктами; и здравоохранение. Проект «SPHERE» также разработал **Гуманитарную Хартию**, основанную на Кодексе Поведения, которая открыта для подписания со стороны НПО.

Другой пример - **«Инициатива эффективного донорства»**,<sup>17</sup> направленная на распространение стандартов подотчетности среди правительств-доноров. Далее, организация **«Международное партнерство в сфере гуманитарной подотчетности» (МПГО)**<sup>18</sup> составила список основных принципов подотчетности для НПО, включая соблюдение прав получателей помощи; их сознательное привлечение к планированию, осуществлению, оценке и составлению отчетов по проектам; а также их право без риска для себя выражать недовольство и получать компенсацию. МПГО разработало институциональные механизмы, которые позволяют получать и рассматривать жалобы, связанные с действиями его организаций-членов.

Безусловно, доноры, государства и гуманитарные организации признали свою ответственность по соблюдению гуманитарных принципов и стандартов. Но на практике эти усилия пока не привели к серьезным результатам. Например, в 1990 году расследование в **Сьерре-Леоне** выявившее многочисленные сексуальные надругательства над получателями помощи, привело к улучшению ситуации. Но никто из руководителей не был привлечен к ответственности, и не было возбуждено никаких судебных дел.<sup>19</sup> На международном уровне такие гражданские общественные организации, как Группа гуманитарной практики при **Институте международного развития** в Лондоне, занимаются отслеживанием прогресса и обменом информацией в этой сфере.<sup>20</sup> Организации, наподобие **People in Aid**, разрабатывают международные стандарты по руководству

<sup>15</sup> Международная Федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца,

<http://ifrc.org/publicat/conduct>.

<sup>16</sup> Проект SPHERE <http://www.sphereproject.org>.

<sup>17</sup> Данная инициатива находится на рассмотрении группы, представляющей интересы доноров, которая располагается в Женеве и действует под председательством правительств Швеции и Канады. Более подробную информацию можно найти в следующей статье: Макрае, Жоанна и Адель Хармер. «Правильное Гуманитарное Донорство: Мышь или Лев? *Гуманитарный Обмен* 24, Июль 2003.

<sup>18</sup> Организация «Международное партнерство в сфере гуманитарной ответственности,

<http://www.hapinternational.org>.

<sup>19</sup> Наик, Аймита «Скандал в Северной Африке указывает на необходимость создания наблюдательного органа, следящего за работой гуманитарных организаций». *Гуманитарный Обмен* 24, Июль 2003 года.

<sup>20</sup> Группа по гуманитарной политике управляет Сетью гуманитарной практики, которая является «независимым форумом, где сотрудники, работающие на местах, менеджеры и руководители высшего звена, принимающие решения в гуманитарной сфере, обмениваются информацией, анализируют ситуацию и делятся опытом». Для ознакомления с деятельностью форума и материалами см. вебсайт <http://www.odihpn.org>.

и оказанию поддержки сотрудникам, работающим на местах.<sup>21</sup> Для получателей гуманитарной помощи на местах важно иметь поддержку в деле учреждения и развития своих собственных организаций, которые бы обеспечивали их правом голоса и гарантией того, что их мнения будут приняты к сведению.

На протяжении 1990-х годов многие сотрудники гуманитарных структур сопротивлялись призывам о проведении реформ в сфере гендера. Такое отношение объяснялось «тиранией срочных задач», когда приходилось решать неотложные задачи, что не оставляло места для изучения более тонких социальных аспектов. Но в последнее время стало очевидным, что отсутствие стратегий, учитывающих гендерные аспекты, часто негативно сказывалось на женщинах и их семьях. Многие для этого сделали женщины-работники гуманитарных агентств.<sup>22</sup>

Многие вышеупомянутые документы и кодексы поведения изначально не содержали отдельные положения в отношении женщин – также как и многие международные инструменты рассматривают права женщин в рамках всеобщих прав человека. Но под давлением женщин, работающих в различных гуманитарных организациях, а также под влиянием **Женской комиссии по делам женщин и детей-беженцев**, в Пособие проекта «SPHERE» были включены ссылки на специфические потребности женщин и девочек в каждой из сфер деятельности, а также включены индикаторы, позволяющие оценить степень доступа и участия женщин. Помимо этого, Международный Комитет Красного Креста провел исследование, рассматривающее эффект международного законодательства по правам человека и гуманитарному праву на женщин и девочек. Исследование заложило основу для кампании по распространению этой информации среди международного сообщества.<sup>23</sup>

#### 4. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРАВ ЖЕНЩИН

Права женщин рассматриваются как неотъемлемая часть прав человека. Права женщин косвенно отражены, например, во **Всеобщей декларации прав человека**.<sup>24</sup> Однако до последнего времени мало признавалось, что права женщин могут нарушаться многими другими способами.

Недостаток признания прав женщин частично объясняется типом нарушений прав, с которыми чаще всего сталкиваются женщины. Многие, хотя и не все нарушения, происходят в частной среде – в доме или в семье, в виде физического насилия и сексуальной эксплуатации. Очень часто обычное или религиозное право ущемляют экономические и политические права женщин (например, не позволяя женщинам наследовать имущество).

Хотя права женщин часто нарушаются не самим государством, последнее обычно либо потворствует существующей ситуации, принимая дискриминационные законы, либо само иницирует стратегии и программы, дискриминирующие женщин.

Принятие **Всеобщей декларации прав человека** и других международных инструментов по защите гражданских и политических прав означало, что внимание международного сообщества и правозащитных организаций было посвящено правам в общественной сфере, в частности,

---

<sup>21</sup> Организация People in Aid была учреждена в середине 1990-х годов вслед за исследованием, проведенном среди работников гуманитарных организаций, которое выявило, что многие сотрудники чувствуют себя одинокими и потерянными. Организация действует по схеме награждения примерных сотрудников специальными баллами. В 2003 году она опубликовала -пособие, с обновленной версией которого можно ознакомиться на сайте <http://www.peopleinaid.org>.

<sup>22</sup> Ниже приведены два примера этой деятельности: Абдела, Лесли. «Косово: Упущенные возможности, уроки на будущее». *Развитие на Практике* 13:2 и 3, 2003; Уильямс, Сюзан. «Конфликты интересов: Гендерные вопросы в подходе организации OXFAM к чрезвычайным ситуациям». Послевоенное время: Военные, мужество и международные миротворцы. Эдс Кокбёрн и Дубравка Зарков. Лондон: Лауренс и Уишарт, 2002 год.

<sup>23</sup> Линдси, Шарлотта. Женщины, столкнувшиеся с войной. Женева: ICRC, 2001 год.

<sup>24</sup> Более подробную информацию о Всеобщей декларации прав человека можно найти на вебсайте <http://www.un.org/Overview/rights.html>.

политическим и гражданским правам.<sup>25</sup> В результате этого не получали должного внимания права женщин и их нарушения, происходившие в семье или в общине.<sup>26</sup> Но международное сообщество стало постепенно осознавать, что если специально не рассматривать то, как претворяются права человека именно по отношению к женщинам и девочкам, то существует риск, что права женщин будут еще больше пренебрегаться.

В 1975 году, в Международный год женщин, в г. Мехико состоялась первая всемирная конференция женщин. На конференции зародилось быстро набравшее темп глобальное движение, которое выделило для себя три приоритетные сферы: полное гендерное равенство и искоренение дискриминации; интеграция и полноценное участие женщин в развитии; и повышение вклада женщин в сохранение мира на земле.<sup>27</sup>

Данная конференция так же инициировала разработку ряда международных инструментов, которые детально описывали права женщин на практике, и устанавливали новые стандарты в области гендерного равенства. **Конвенция по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW)** стала основным документом, способствующим продвижению прав женщин во всем мире. CEDAW дает определение дискриминации женщин и налагает на государства, подписавшие Конвенцию, обязательство включить принципы гендерного равенства в свои правовые системы, учредить институты защиты женщин, и гарантировать искоренение всех актов дискриминации в отношении женщин. Эти положения заслужили Конвенции статус международного билля о правах женщин. Она также обязывает государства регулярно предоставлять национальные отчеты о достигнутом прогрессе.<sup>28</sup> Конвенция была принята в 1979 году и вступила в силу в 1981 году. К марту 2004 года CEDAW ратифицирована 177-ю государствами, что составляет более 90% всех государств-членов ООН.

На основе CEDAW на региональном и международном уровне было впоследствии принято множество деклараций, рекомендаций и резолюций, затрагивающих разные аспекты прав женщин и гендерной дискриминации. Помимо этого, ряд стран, включая **Уганду, Южную Африку, Бразилию и Австралию**,<sup>29</sup> ввел некоторые положения CEDAW в свои конституции и другие законодательные акты.

Состоявшаяся в 1995 году в Пекине четвертая Всемирная конференция по правам женщин дала начало инициативе, которую по месту проведения встречи назвали **Пекинской платформой действий**. Данная инициатива стала еще одной вехой в признании прав женщин со стороны международного сообщества. Платформа расширила принципы, принятые в Мексике, выделив 12 наиболее важных сфер, относящихся к жизни, равенству и правам женщин:

1. Постоянное и увеличивающееся бремя нищеты женщин;
2. Несправедливая и неадекватная организация системы образования, а также неравный доступ женщин к образованию и практическому обучению;
3. Несправедливая и неадекватная организация здравоохранения, а также неравный доступ женщин к медицинскому обслуживанию;
4. Насилие в отношении женщин;
5. Воздействие вооруженных или других конфликтов на женщин, в том числе проживающих на оккупированных территориях;

<sup>25</sup> Более подробная информация о международных инструментах по правам человека содержится в главе о правах человека.

<sup>26</sup> Совет Карнеги по Этике и Международным Делах «Нарушение тишины: Подход женщин к вопросам о правах человека». *Диалог о правах человека* 2.3, 2000 год.

<sup>27</sup> Первая Всемирная конференция женщин, 14 Сентября 2004 года  
[http://www.choike.org/nuevo\\_eng/informes1453.html](http://www.choike.org/nuevo_eng/informes1453.html).

<sup>28</sup> Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин,  
[www.un.org/womenwatch/daw/cedaw](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw).

<sup>29</sup> Организация Объединенных Наций. CEDAW: Договор о Правах Женщин. Нью-Йорк: Рабочая группа по Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), 2004 год. Сентябрь 5, 2004. [http://www.womenstreaty.org/CEDAW\\_Book.htm](http://www.womenstreaty.org/CEDAW_Book.htm). О введении CEDAW во внутреннее законодательство см. главу по конституционным правам и законодательству.

6. Неравные экономические структуры и стратегии, касающиеся производственной деятельности и доступа к ресурсам;
7. Неравенство между мужчинами и женщинами в плане баланса власти и принятия решений на всех уровнях общества;
8. Нехватка механизмов на всех уровнях по оказанию поддержки женщинам и их продвижению;
9. Недостаток уважения к правам женщин, неадекватная нехватка усилий по их распространению и защите;
10. Навязывание стереотипного образа женщин во всех системах коммуникаций, и в частности в СМИ; неравный доступ женщин к этим системам;
11. Гендерное неравенство в сфере управления природными ресурсами и охраны окружающей среды;
12. Постоянная дискриминация против девочек и нарушение их прав.

Каждый из вышеуказанных пунктов содержит описание проблемы и перечисляет стратегические задачи и конкретные действия для разных действующих лиц. Пекинская платформа действий стала наиболее полным документом в данной сфере, но она также установила четкие показатели прогресса и предложила ясную долгосрочную программу по улучшению жизни женщин. Подписанная 188-ю государствами, она превратилась в влиятельный международный документ по правам женщин. Помимо этого, на Пекинской конференции было отмечено, что воздействие вооруженного конфликта на женщин является важным вопросом, требующим особого внимания. Введение этого пункта в Платформу действий инициировало рост глобального движения женщин-активисток, и дало новую антивоенному феминизму.

Благодаря энергии этого движения была разработана **Резолюция 1325 Совета Безопасности ООН**, которая задействовала сильные стороны предыдущих политических инструментов. При этом она стала первым формальным документом, признающим важность соблюдения прав женщин и признания роли женщин в сфере миротворчества, национальной и международной безопасности. Процесс принятия Резолюции 1325, ее влияние и влияние других аналогичных документов, затрагивающих вопросы участия женщин в миротворчестве и решения проблем безопасности, более детально рассматриваются в главе по международным стратегиям и механизмам.

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

<b>ППД</b>	Пекинская платформа действий
<b>CEDAW</b>	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
<b>МПГО</b>	Международное партнерство в сфере гуманитарной ответственности
<b>ВИЧ/СПИД</b>	Вирус иммунодефицита человека / Синдром приобретенного иммунодефицита
<b>МУС</b>	Международный Уголовный Суд
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки