

Подход МККК к сегодняшним проблемам в области безопасности: будущее независимой и нейтральной гуманитарной деятельности

ПЬЕР КРЕНБЮЛЬ*

Первые годы нового тысячелетия несомненно были трудными и часто драматичными с точки зрения проведения гуманитарных операций. Организации по оказанию помощи и их персонал были объектами намеренных угроз и нападений, что поставило под вопрос способность этих организаций выполнять свою миссию и породило дискуссию о будущем гуманитарной деятельности. От этой дискуссии многое зависит для МККК.

В данной статье изложена общая позиция МККК по вышеупомянутым проблемам и то, как он планирует реагировать на их наиболее существенные последствия.

Меняющиеся условия

Конфликты, происходящие в сегодняшнем мире, весьма различаются по своим причинам, характеру и особенностям. На общемировом уровне развивается новое радикальное противостояние. Оно имеет различные проявления, однако на условиях конфликта сильнее всего сказывается конфронтация между рядом государств, участвующих в том, что сегодня часто называют «войной с терроризмом», и некоторыми радикальными негосударственными группировками, которые противостоят

* Автор – директор Управления оперативной деятельностью Международного Комитета Красного Креста (МККК). Статья представляет собой адаптированный и расширенный вариант обращения автора к гуманитарному форуму «Гуманитарная деятельность: проблемы безопасности», состоявшемуся 31 марта 2004 г. во Дворце наций в Женеве.

этим странам и готовы прибегать к нетрадиционным средствам ведения войны. Последние включают намеренное нападение на гражданских лиц и на так называемые уязвимые объекты, например, гуманитарные организации. Противостояние проявляется также в возобновлении напряженности между так называемыми «севером» и «югом» вокруг таких проблем, как бедность, условия торговли, доступ к ресурсам и контроль над ними.

Последствия нападений 11 сентября 2001 г. ощущаются в мире по сей день. Глобальная борьба, которую в последние годы ведут Соединенные Штаты Америки и их союзники, принимает различные формы, включая операции, проводимые полицией и силами безопасности. Некоторые государства используют «борьбу с терроризмом» как предлог для усиления давления на внутреннюю оппозицию или движения сопротивления. Часто это имеет серьезные последствия для гражданского населения. На фоне этого зародились вооруженные конфликты в Афганистане и Ираке, где были иностранные вооруженные силы.

Хотя данные глобальные тенденции и влияют на ситуации в отдельных государствах, анализ причин конфликтов, возникающих и протекающих во многих других странах, показывает, что среди них по-прежнему преобладают местные факторы, как политического, так и социально-экономического характера. В целом ряде государств, от Непала до Бурунди и от Либерии до Мьянмы, конфликт или насилие, ставшие причиной множества страданий, возникает в силу факторов внутреннего характера. Такие конфликты, как вспыхнувшая в этом году война в Дарфуре (Судан), напоминающая так называемые этнические конфликты 90-х гг. или борьбу за национальную самобытность, с их колоссальными потерями и широкомасштабными перемещениями населения, в настоящее время уже не являются наиболее типичной формой конфронтации. Гораздо характернее сегодня тактика, связанная с «борьбой против терроризма», в том числе неизбежные насильственные действия негосударственных формирований и репрессивная политика, проводимая в отдельных государствах.

Как это отражается на безопасности работников гуманитарных организаций?

Проводить гуманитарную деятельность в районах, где происходят вооруженные конфликты или существует ситуация насилия внутри страны, всегда было делом опасным. В настоящее время более 11 тысяч штатных сотрудников МККК работают в 79 странах¹. В любое время суток они могут оказаться в районах боевых действий или пересечь линию фронта между воюющими сторонами, чтобы добраться до лиц, которым они уполномочены предоставлять защиту и оказывать помощь. Они встречаются, ведут переговоры или заключают соглашения с самыми разными вооруженными людьми, участвующими в конфликте: военнослужащими и полицейскими, представителями полувоенных формирований и повстанцами, детьми-солдатами и наемниками. Обеспечить безопасность персонала – важнейшая обязанность МККК. Хотя работа в обстановке вооруженного конфликта или насилия связана с неизбежным риском, МККК всегда стремился свести подобную опасность к минимуму путем создания соответствующей системы безопасности. С точки зрения безопасности, «классической» является ситуация, когда угроза в основном состоит в том, чтобы оказаться «в неподходящее время в неподходящем месте». Говоря о некоторых новых видах риска, следует отметить, что, как свидетельствует опыт МККК, на сегодня такой тип ситуации остается наиболее распространенным.

При этом в 2003 г. МККК подвергся серии преднамеренных нападений, унесших жизни четырех его сотрудников в Афганистане и Ираке. Пятый был убит в перестрелке в Багдаде. Несколько других организаций, включая Афганское общество Красного Креста, организации системы ООН и НПО понесли аналогичные трагические потери.

Два из этих трех преднамеренных нападений, совершенных в марте 2003 г. к северу от Кандагара и в июле 2003 г. к югу от Багдада, были, очевидно, следствием того, что присутствие МККК ассоциировалось с более широкой международной политической и военной деятельностью, имевших место в данных странах. То же самое относится к взрыву автомобиля возле представительства МККК в Багдаде в октябре 2003 г.

¹ См. ICRC's Annual Report 2003, June 2003 на сайте МККК:

http://www.gva.icrc.org/Web/Eng/siteeng.nsf/htmlall/section_annual_report_2003 (данные на 7 июля 2004 г.)

Возникает вопрос, свидетельствуют ли эти нападения о новой тенденции? Ведь намеренные нападения на делегатов МККК совершались и в прошлом. МККК потерял нескольких своих сотрудников в результате преднамеренных нападений в Бурунди и Чечне в 1996 г. и на востоке Демократической Республики Конго в 2001 г. Другие организации также пережили подобные трагические события.

В связи с этим напрашивается законный вопрос: что нового в нынешней ситуации? С точки зрения МККК, новым в сегодняшнем контексте является глобальный характер угрозы и тот факт, что она не имеет географических пределов. Ранее концепция безопасности МККК была в основном привязана к конкретному государству или региону. Делегации на местах анализировали свою безопасность на основании ряда показателей, например, такого существенного фактора, как признание МККК и его деятельности.

Однако сегодня случается, что, несмотря на благоприятное в целом отношение к МККК в конкретной стране, отдельные лица или группы, не связанные или мало связанные с данным государством или регионом, могут совершить там нападение на его сотрудников.

Положение осложняется тем, что доступ к группам, которые потенциально способны совершить подобное нападение, в настоящее время весьма затруднен, если не полностью закрыт. При этом важнейшей частью оперативной деятельности МККК является диалог со всеми сторонами, участвующими в конфликте или влияющими на его результат. Без такого диалога невозможно добиться признания МККК в данном государстве или регионе, дающего ему доступ к населению, подвергающемуся риску, и способность осуществлять деятельность по предоставлению защиты и оказанию помощи в соответствии с мандатом.

Риск быть отвергнутым или использованным

Кроме того, в условиях противостояния почти всегда предполагается, что любое присутствующее в данном государстве или регионе действующее лицо должно принять чью-либо сторону. От него всегда требуют выбора, какой бы он ни был: быть другом или врагом, союзником или противником. Из-за этого организациям, работающим, как МККК, на основе принципов независимости и нейтральности, еще сложнее донести свою позицию до людей. Вследствие такого навязанного противостояния

все большую важность приобретает тот факт, насколько правомерной считается гуманитарная деятельность и, в частности, нейтральность и независимость МККК.

Такая тенденция включает в себе двоякий риск: быть отвергнутым либо использованным. Очевидно, что сегодня такому потенциальному риску подвержено любое действующее лицо, о котором думают, что оно тем или иным образом влияет на стабилизацию и развитие в Афганистане или Ираке. К тому же в некоторых кругах МККК расценивают прежде всего как западную организацию (в связи с финансированием, эмблемой, местонахождением его штаб-квартиры). Поэтому высок риск того, что его будут воспринимать в рамках более масштабного военно-политического присутствия в данных странах. Последствием такого подхода может стать неприятие МККК в качестве независимой и беспристрастной организации и отказ в доступе к жертвам, которым он стремится оказать помощь.

Независимо от мотивов, стоявших за этими деяниями, МККК решительно осудил нападения на своих сотрудников, в результате которых он не может предоставлять защиту и оказывать помощь в той степени, в какой это требуется в Ираке и Афганистане.

Другой риск заключается в том, что МККК могут использовать, так как руководители некоторых государств склонны рассматривать гуманитарную деятельность как одно из средств, которыми они могут воспользоваться в ходе своих кампаний по борьбе с терроризмом. В последние месяцы такая тенденция проявлялась по-разному. Например, государства расценивают свое военное присутствие в Ираке и Афганистане как «преимущественно гуманитарное». Другой пример – организация коалиционными силами «провинциальных групп реконструкции» (ПГР) в Афганистане. Это влечет за собой размывание границ между ролями и задачами военно-политических и гуманитарных организаций, что создает для такой организации, как МККК, проблемы, связанные с ее восприятием, признанием и безопасностью ее оперативной деятельности.

Реакция МККК на проблемы, связанные с безопасностью

Как намерен МККК реагировать на наиболее осязаемые проявления данных тенденций? Прежде всего, следует помнить, что основная задача МККК – предоставить защиту и помощь лицам, находящимся под

покровительством права вооруженного конфликта, как того требуют мандат, данный МККК международным сообществом, и обязательства, взятые им на себя. Однако необходимо принять меры по обеспечению безопасности собственных сотрудников, чтобы они действительно могли добраться до этих лиц и помочь им.

Принципы деятельности МККК по обеспечению безопасности его персонала

Концепция МККК по обеспечению безопасности основана на следующих основных предпосылках:

- (i) В МККК существует в основном децентрализованная система управления, действующая «снизу вверх». То же относится и к системе обеспечения безопасности. МККК твердо уверен, что чем теснее связь с населением, которое подвергается риску, тем больше возможностей оценить происходящие события и выработать стратегию действий. МККК никогда не проводил различий между безопасностью собственного персонала и безопасностью населения, проживающего там, где он работает. Такой тесный контакт МККК с людьми, которым он пытается помочь, дает особое преимущество его оперативной деятельности.
- (ii) Чтобы сохранить эффективность, такая широкая автономия — в том числе и в вопросах безопасности — для делегаций МККК должна быть ограничена четко определенными институциональными рамками: мандатом организации, принципами Движения и концепцией безопасности, в соответствии с которой работает МККК.

Основополагающим в подходе МККК к обеспечению безопасности является то, что ответственность за это несут сами руководители операций. Не существует разделения между обеспечением безопасности и управлением оперативной деятельностью. Оценка риска и угрозы является составной частью определения и осуществления оперативной стратегии.

Когда десять лет назад в штаб-квартире МККК открылось подразделение по обеспечению безопасности при Управлении оперативной деятельностью, важнейшим условием, которое поставили оперативные руководители на местах, было сохранение за ними ответственности за

обеспечение безопасности. В этом смысле подразделение по обеспечению безопасности играет роль наблюдателя и занимается в основном разработкой общей политики, мониторингом, оказанием поддержки и подготовкой сотрудников.

МККК также убежден, что безопасность — это не только вопросы практической или физической защиты. В первую очередь, это проблема восприятия и признания самой организации, поведения отдельных делегатов, их умения слушать и общаться, последовательно и логично представлять организацию всем сторонам, участвующим в конфликте. Иными словами, нужно быть предсказуемым, необходимо, чтобы люди видели, что поступки соответствуют словам.

Влияние меняющихся условий на общий подход МККК к проблеме безопасности

Следующий вопрос состоит в том, каким образом вышеуказанные изменения в условиях повлияли на общую концепцию МККК? Здесь следует упомянуть четыре момента:

- (i) Такие трагедии, как те, что произошли в 2003 г., могут способствовать более централизованному принятию решений в штаб-квартире. Однако МККК убежден в необходимости придерживаться децентрализованного подхода.
- (ii) В свете нынешнего положения дел с безопасностью, МККК понял, что ему необходимо проанализировать общий характер возможных угроз его оперативной деятельности в различных странах мира. Раньше достаточно было определить риск, существующий на местном уровне, и степень признания МККК в данном государстве или регионе. Сегодня делегации МККК в различных государствах мира должны оценить, насколько угрозы и неправильное понимание, существующие на международном уровне, могут повлиять на их деятельность на местах. Понятие безопасности должно включать информирование и повышение готовности к тем опасностям, которые могут появиться за пределами данного государства или региона, но оказать на него косвенное воздействие.
- (iii) Это требует также новых подходов к отношениям с лицами и организациями, которые потенциально способны действовать в дан-

ной ситуации или влиять на нее. Необходимо уделять огромное внимание установлению плодотворного диалога с теми, кто, возможно, неверно понимает или отрицает МККК сегодня.

- (iv) И наконец, МККК убежден, что по-прежнему важно утверждать нейтральный и беспристрастный характер гуманитарной деятельности. Старые рецепты для нового мира? МККК думает иначе — перед трудностями он остается верен своим принципам.

Вероятно, МККК может следующим образом повысить эффективность своей работы перед трудностями:

- (i) Необходимо более активное участие местных сотрудников в анализе и оценке ситуации в области безопасности в соответствующих государствах и регионах. Необходимо также развивать диалог с основными партнерами на национальном и местном уровнях, например, с коллегами из национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.
- (ii) МККК следует более тщательно изучать гражданское общество и различные существующие или возникающие негосударственные организации и отдельных лиц, включая тех, кто играет ведущую роль в традиционных общественных структурах, в экономике, религиозной и социальной сферах, и развивать с ними тесные многосторонние контакты. Он должен более доступно объяснять им, почему важны беспристрастность и независимость и почему актуальна нейтральность. Необходимо ясное понимание основополагающих принципов, отражающих образ действий МККК, и их значения в условиях конфликта.

Нейтральность, беспристрастность и независимость гуманитарной деятельности по-прежнему актуальны

После событий 11 сентября 2001 г. актуальность нейтральной, беспристрастной и независимой гуманитарной деятельности была поставлена под вопрос. В ходе своих операций на местах МККК стремится на конкретных примерах продемонстрировать, что его подход к оперативной деятельности не только оправдан, но и необходим в мире, полном противоречий.

Иногда бывает нелегко объяснить, что в действительности означает нейтральность. Нейтральную позицию часто воспринимают как безразличие к существующей ситуации. Но не вставать на чью-либо сторону в конфликте не означает быть безразличным. МККК не занимает нейтральной позиции в отношении нарушений международного гуманитарного права. Он расценивает конфликт как данность. МККК стремится обеспечить всем участникам военных действий соблюдение норм гуманитарного права. Следовательно, нейтральность — это средство достижения цели, а не сама цель. Это орудие, дающее возможность осуществлять определенные действия в любых ситуациях. МККК стремится установить и поддерживать диалог со всеми сторонами; ни одна из них, обладающая властью над гражданским населением, не должна исключаться из такого диалога. Это не является утверждением их ценности как партнеров и не предоставляет им никакого особого статуса.

Беспристрастность означает, что гуманитарная деятельность должна быть адресована людям без какой-либо дискриминации, то есть независимо от их происхождения, расы, пола, религии и т.д., и что операции МККК направлены исключительно на удовлетворение нужд жертв вооруженных конфликтов. Иными словами, нельзя никого лишать помощи или защиты из-за их убеждений. Помощь и защита должны быть предоставлены в соответствии с потребностями.

Независимость, в понимании МККК, означает, что его гуманитарная деятельность должна быть отделена от каких-либо политических или военных интересов и восприниматься именно так. Основание для такой независимости в работе очень простое: в любом конфликте стороны скорее всего откажутся от сотрудничества с гуманитарной организацией, которую подозревают в наличии каких-либо скрытых политических мотивов. Это логически объясняет, почему МККК так настаивает на уважении сферы деятельности, мандатов и концепций оперативной работы различных гуманитарных организаций. Интегрированный подход, включающий политический и военный аспекты, восстановительную и гуманитарную деятельность, за который ратуют ООН и ряд государств, противоречит принципу независимости в понимании МККК и Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Поэтому подобная стратегия, которая может быть вполне эффективной для организаций с другими мандатами, неприемлема для МККК.

Необходимость проведения различия между гуманитарной и военной деятельностью

Пропаганда независимого и нейтрального подхода к гуманитарной деятельности включает проведение четкого различия между гуманитарной деятельностью, с одной стороны, и военно-политической, с другой. Это необходимо не потому, что МККК избегает военных: напротив, он стремится к активному диалогу с представителями вооруженных сил и других вооруженных формирований, нуждается в таком диалоге и в большинстве случаев его ведет. Не утверждает МККК и того, что нет таких обстоятельств, когда другие действующие лица не справляются со своей задачей, и последним средством может быть вмешательство вооруженных формирований. Однако гуманитарная деятельность не должна быть частью военной кампании, завоевывающей «сердца и умы», ее нельзя использовать для пропаганды смены режима с помощью вооруженных сил или службы этому режиму. Такое уничтожение граней между гуманитарной и политической либо военной деятельностью может помешать оказанию гуманитарной помощи и предоставлению защиты всем жертвам конфликта без дискриминации, поэтому его следует избегать.

В связи с этим у МККК имеются проблемы, например, с «провинциальными группами реконструкции» в Афганистане. МККК не намерен комментировать сугубо военные цели или задачи по обеспечению безопасности, которые эти группы себе поставили. Однако озабоченность МККК вызывает то, что они включают гуманитарную деятельность в общую военную доктрину и концепцию по обеспечению безопасности, в рамках которой удовлетворение потребностей части населения рассматривается как составляющая более широкой стратегии, направленной на поражение противника.

Можно привести аргументы политического характера в поддержку или защиту данного подхода. Однако важно подчеркнуть, что такое определение гуманитарной деятельности несовместимо с основополагающими принципами, определяющими оперативную деятельность МККК. Поэтому МККК не может и не станет принимать участие в подобной деятельности. Он понимает, что это может создать впечатление, что МККК в очередной раз стремится подчеркнуть свою «обособленность», что мир меняется, а МККК по-прежнему настаивает на старых принципах и стратегиях. Подобной критике и другим мнениям на этот

счет уделяется серьезное внимание, но МККК убежден, что принятая им стратегия наиболее соответствует его мандату и лучше всего служит гуманитарным целям.

Четкое определение и диалог

Однако МККК отнюдь не склонен к самодовольству и готов учиться на опыте других. МККК искренне стремится к открытому диалогу по этим вопросам со всеми действующими лицами в политической, военной и гуманитарной сферах как в конкретных ситуациях конфликта, где часто необходим совместный анализ и оценка существующей угрозы, так и в более отвлеченных дискуссиях, направленных на лучшее понимание гуманитарной деятельности. Хорошо понимая, что сегодня имеется много других определений гуманитарной деятельности, нежели то, которое он принял, МККК не считает, что все остальные действующие лица должны или могут согласиться с его собственным определением и философией оперативной деятельности.

Для МККК тем не менее важно, чтобы его позицию знали и хорошо понимали. Он должен иметь возможность донести до других, в чем он будет принимать участие — диалог, консультации и, если это уместно, координация своих усилий с другими, и что он не приемлет — координация или интеграция, осуществляемые другими. МККК твердо намерен поддерживать свою принципиальную позицию в отношении оперативной деятельности и убежден, что она по-прежнему столь же эффективна и актуальна, как всегда.