

## Современные проблемы отношений между гражданскими организациями и военными: взаимодополняемость или несовместимость?

Радж Рана\*

«Насилие, направленное против сотрудников гуманитарных организаций, происходит в ситуации, когда возглавляемая США коалиция последовательно старается использовать гуманитарную помощь, чтобы получить поддержку для своих военных и политических целей. Организация «Врачи без границ» порицает попытки коалиции реквизировать гуманитарную помощь и использовать ее с тем, чтобы «завоевать сердца и умы» населения. В результате, предоставление помощи более не рассматривается как беспристрастное и нейтральное действие, что ставит под угрозу жизнь добровольцев, участвующих в работе гуманитарных организаций, и помощь нуждающимся. Совсем недавно, 12 мая 2004 года, организация «Врачи без границ» публично осудила действия коалиции за распространение на юге Афганистана листовок, извещавших жителей о том, что они должны предоставлять информацию о «Талибане» и «Аль-Кайде», если хотят, чтобы продолжалась доставка гуманитарной помощи». (Заявление организации «Врачи без границ», 28 июля 2004 г.)<sup>1</sup>

\* Автор работает в Отделе по связям с вооруженными силами и силами безопасности Международного Комитета Красного Креста. Статья отражает лишь его точку зрения и необязательно – мнение МККК.

«Защита независимого и нейтрального подхода к гуманитарной деятельности включает в себя призыв к сохранению четкого различия между гуманитарной деятельностью, с одной стороны, и политико-военной, с другой. Это не потому, что МККК избегает военных, напротив, мы хотим вести и часто ведем активный диалог с ними. И не потому, что мы считаем, будто не может быть обстоятельств, при которых — когда все другие действующие лица не в состоянии выполнять свои задачи — военное формирование может стать последним средством спасения. Но потому, что мы хотим избежать происходящего в настоящее время размывания граней, вызванного тем, что военные кампании «завоевания сердец и умов» или усилия в области реконструкции характеризуются как гуманитарные. В связи с этим у МККК возникают проблемы с провинциальными группами реконструкции в Афганистане. Дело не в том, что, строго говоря, выбранные ими цели являются военными или относятся к обеспечению безопасности. В соответствии с нашим принципом нейтральности, мы не будем комментировать этот аспект. Однако нас беспокоит тот факт, что они включают гуманитарную помощь в общую концепцию ведения войны и обеспечения безопасности, в которой удовлетворение нужд определенных категорий населения может быть составной частью стратегии, направленной на то, чтобы нанести поражение противной стороне или неприятелю». (Заявление МККК, 31 марта 2004 г.)<sup>2</sup>

1 «MSF pulls out of Afghanistan», Médecins Sans Frontières, 28 July 2004, находится на <<http://www.msf.org/countries/page.cfm?articleid=8851DF09-F62D-47D4-A8D3EB1E876A1E0D>> (последнее посещение 28 июля 2004 г.)

2 Humanitarian security: «A matter of acceptance, perception, behaviour...», address given by the ICRC's Director of Operations to the High-level Humanitarian Forum, Palais des Nations, Geneva, 31 March 2004.

В 1990-х гг. политические и военные силы начали более активно участвовать в многонациональных действиях по управлению конфликтами и их разрешению, появилась новая тенденция наделять многонациональных вооруженных сил гуманитарными функциями. В Боснии и Герцеговине, а также в Сомали, существовала серьезная угроза того, что эти тенденции приведут к ослаблению позиции беспристрастных, независимых и нейтральных гуманитарных организаций в глазах как воюющих сторон, так и получателей помощи. Гуманитарным организациям трудно было оставаться нейтральными и независимыми, используя, к примеру, материально-техническую базу миротворческих сил, ставших, в конце концов, воюющей стороной в конфликтах, которые они должны были урегулировать.

Раньше вооруженные силы не желали или не могли решать «гуманитарные» проблемы на Балканах или в Сомали с учетом их действующей доктрины и подготовки. Но к тому времени, когда в 1999 г. НАТО начала военные действия в Косово, «гуманитарная» практика вооруженных сил была адаптирована к решению этой проблемы. Перед гуманитарным кризисом вооруженные силы НАТО действовали без колебаний под сильнейшим давлением со стороны правительств соответствующих стран, требовавших, чтобы они «выглядели хорошо». Они так же быстро, как гуманитарные организации, доставляли продовольствие беженцам в Албании, вмешивались в координацию гуманитарной деятельности и пытались представить свои военные операции как «гуманитарную интервенцию». Когда гуманитарные организации последовали за возглавляемыми НАТО наземными силами в Косово, грань между гуманитарными организациями и военными совершенно стерлась.

3 Майнрад Штудер. МККК и отношения между гражданскими организациями и военными во время вооруженного конфликта. – *Международный журнал Красного Креста. Сборник статей*, 2001. С. 17-45. МККК принял термин «отношения между гражданскими организациями и военными» для определения особых отношений между гуманитарными организациями и многонациональными военными миссиями во время вооруженных конфликтов. Это было сделано намеренно, чтобы провести различие между термином, употребляемым МККК, и военными терминами «военно-гражданское сотрудничество» (CIMIC-NATO) и «гражданские дела» (CA – Вооруженные Силы США), которые относятся к военной доктрине и практике.

В 2001 году МККК принял Принципы в области военно-гражданского сотрудничества, основанные на опыте предыдущего десятилетия<sup>3</sup>. Хотя взаимодействовать с вооруженными силами естественно для организации, работающей в ситуациях вооруженного конфликта, возникла особая необходимость задуматься о сложности многомерных миротворческих операций и об усиливающейся тенденции к объединению политических, военных и гуманитарных сил. В Принципах МККК (см. Приложение) рассматриваются опасности, связанные с многонациональными военными миссиями, которые участвуют в гуманитарной деятельности или действуют в соответствии с гуманитарным мандатом, при этом становясь потенциальным активным участником военных действий.

Современные ситуации, например в Афганистане и Ираке, подтверждают действенность и неизменность существовавших ранее основных областей сотрудничества и интересов<sup>4</sup>. Рассмотрим некоторые более поздние тенденции развития ситуаций:

- Гуманитарные операции стали обычным военным видом деятельности вооруженных сил, используемых равным образом в бою, операциях по стабилизации ситуации или в рамках программ построения государства. Предоставление помощи гражданскому населению или оказание влияния на осуществляемые другими гуманитарную деятельность или действия по восстановлению считается средством «умножения силы» или «защиты силы»<sup>5</sup>. Политические власти ожидают от своих вооруженных сил более активного сотрудничества с гражданскими организациями, что поможет им выполнить свои обязательства в соответствии с международным гуманитарным правом, а

4 В 1990-х гг. сформировались основные сферы сотрудничества между МККК и многонациональными военными миссиями во время вооруженных конфликтов. Главными из них являются:

- доступ к жертвам;
- посещения лиц, содержащихся под стражей многонациональными военными миссиями;
- обмен информацией (в области безопасности, о ситуации в целом);
- мандат МККК на подготовку вооруженных сил в области международного гуманитарного права и распространение знаний и информации о нем;
- поддержка и помощь, предоставляемая МККК в лечении больных и раненых.

5 «Призыв Колина Пауэлла к неправительственным организациям действовать, «умножая наши силы (...) как часть нашей боевой команды» в Ираке, показывает существующие опасности». Martin Woolcott, «Humanitarians must avoid becoming tools of power», *The Guardian*, 2 April 2004.

также включиться в объединенные постконфликтные политические действия и направить свои усилия на восстановление, предпринимаемое местными властями, государственными гражданскими организациями, гуманитарными и др.

- В 1990-е гг. вооруженные силы, участвовавшие в гуманитарной деятельности, были новым, развивающимся и неизвестным явлением, так что гуманитарные организации могли бороться с наблюдающейся «милитаризацией» гуманитарной помощи. Сегодня военные и политические силы лучше представляют себе, какую именно форму они хотят придать своему вмешательству, и рассматривают любое вооруженное вмешательство как возможность испытать новые интегрированные подходы к управлению конфликтами. Гуманитарные организации, которые не вписываются в эти подходы, выглядят так, как будто они укрылись за своими негибкими мандатами или просто отстали от времени.
- Как на национальном, так и на региональном уровне прилагаются активные усилия объединить возможности государства и военных для осуществления будущих вооруженных вмешательств. Концепция последних состоит в том, что военные должны быть в состоянии переходить от ведения войны к миротворчеству или к гуманитарной помощи в течение одного дня, иногда в одном и том же городе. Гражданские эксперты будут включаться в военные структуры для предоставления поддержки разработке стратегии, гражданскому администрированию и политическим реформам, а также в качестве советников при вооруженных силах или даже доноров гуманитарных организаций, занимающихся восстановлением, и частного сектора.

Как становится ясно из приведенных в начале цитат, взятых из заявлений организации «Врачи без границ» и Директора операций МККК, сужение возможностей гуманитарной деятельности и растущая опасность для гуманитарных работников должны быть частично отнесены на счет деятельности многонациональных военных миссий, которая выходит за рамки обеспечения безопасности или участия в боевых действиях.

В этой статье рассматривается точка зрения МККК на отношения между гражданскими организациями и военными в современных ситуа-

циях оказания гуманитарной помощи, исходящая из недавнего пересмотра стратегии МККК в области военно-гражданского сотрудничества<sup>6</sup>. Хотя принятые в 2001 г. принципы<sup>7</sup> остаются неизменными, ясно, что необходимо пересмотреть систему взглядов, в которой они сохраняют свое значение. От пробных попыток осуществлять гуманитарную деятельность в 1990-е гг. вооруженные силы сейчас перешли к тому, чтобы воспринимать подобные задачи как свои основные обязанности в любых ситуациях.

Необходимо мыслить творчески, рассматривая отношения между многонациональными военными миссиями и гуманитарными организациями во время вооруженного конфликта, современные тенденции и возможные последствия. Уже недостаточно ограничивать подобное обсуждение вопросом о том, как гуманитарные организации и многонациональные военные миссии могут сотрудничать или согласовывать свои действия. Гуманитарные организации обязаны понять развивающуюся небоевую доктрину, операции и цели вооруженных сил, с которыми им приходится работать бок о бок. Что важнее всего, отношения между гражданскими организациями и военными больше нельзя рассматривать как отдельный предмет. Чтобы понять, какие последствия ожидают нас сейчас и, что еще важнее, через пять-десять лет, следует проанализировать развитие представлений вооруженных сил об их способности брать на себя выполнение гражданских ролей и задач в рамках более общих тенденций построения государства и интегрированных подходов к управлению конфликтами.

В первой части статьи рассматривается представление военных об их роли в выполнении гражданских (небоевых) задач и определяющая эту роль доктрина. Даются конкретные примеры таких военных небоевых операций, с которыми МККК сталкивается на местах. Во втором разделе эти обстоятельства включены в более широкий контекст многона-

<sup>6</sup> Автор, принимая на себя полную ответственность за содержание этой статьи, позволил себе некоторые вольности при рассмотрении принципов МККК, ранее сводившихся к отношениям между МККК и многонациональными военными миссиями во время вооруженного конфликта, и рассматривает эти вопросы в более широком контексте взаимосвязанных проблем, которые возникают и будут возникать в области гуманитарной деятельности в ближайшее десятилетие.

<sup>7</sup> Штудер, *op. cit.* (примечание 3), с. 41-45.

циональных вооруженных вмешательств и ведения военных действий. В третьей части излагается критический взгляд на то, как осуществление нейтральной независимой гуманитарной деятельности воспринимается в вооруженных силах, и приводятся соображения о том, что для МККК становится все важнее сохранить свое значение.

### Как военные представляют свою роль?

Много написано об отношениях между военными и гражданскими организациями во время вооруженного конфликта<sup>8</sup>. Рассматриваются такие темы, как гуманитарные и политические аспекты этих отношений, культурные различия между гуманитарными работниками и миром военных, а также некоторые постоянно возникающие вопросы, которые обе группы должны решать на местах. К последним относятся вопросы большей координации действий, помогающей избежать их дублирова-

<sup>8</sup> Все разнообразие мнений можно найти в следующих работах: Sarah E. Archer, «Civilian and military cooperation in complex humanitarian operations», *Combined Arms Center Military Review*, March-April 2003, в Интернете: <<http://www.leavenworth.army.mil/milrev/English/MarApr03/indxma03.htm>> (автор выступает за более тесное сотрудничество и координацию действий между военными и гражданскими организациями в достижении общих целей); «Armed forces as humanitarian aid workers? Scope and limits of co-operation between aid organizations and armed forces in humanitarian aid». *Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungs-Organisationen e. V.*, May 2003, в Интернете: <<http://venro.org/publikationen/archiv/Position%20Paper%20Armed%20Forces%20and%20Humanitarian%20A.pdf>> (последнее посещение 10 марта 2004 г.) (всеобъемлющий обзор военно-гражданских отношений, уделяющий особое внимание милитаризации гуманитарной помощи); Jane Barry and Anna Jefferys, «A bridge too far: Aid agencies and the military in humanitarian response», *Humanitarian Practice Network*, 6 May 2004, в Интернете: <<http://www.odihpn.org/report.asp?ID=2398>> (15 June 2004) (разъясняются ключевые вопросы и предлагается провести более активный диалог по вопросам политики и практики); Eric James, «Two steps back: Relearning the humanitarian-military lessons learned in Afghanistan and Iraq», *The Journal of Humanitarian Assistance*, October 2003, в Интернете: <<http://www.jha.ac/articles/a125.htm>> (выражает сомнения относительно прочности отношений между гуманитарными организациями и военными и предполагает, что растущие разногласия можно считать сводящими к нулю эти отношения «на два шага назад»); Damian Lily, «The peacebuilding dimension of civil-military relations in complex emergencies: A briefing paper», *International Alert*, August 2002 (автор выступает за укрепление сотрудничества между военными и гуманитарными организациями); Michael Pugh, «The challenge of civil-military relations in international peace operations», *Disasters*, Vol. 25, No. 4, 2001, pp. 345-357 (подчеркивает интегрированный подход, принятый военными в попытках конституировать военно-гражданские отношения); Adam Siegel, «Civil-military marriage counseling: Can this union be saved?», *Special Warfare*, December 2002, pp. 28-34, в Интернете: <<http://www.jha.ac/articles/a140.pdf>> (внимание автора сосредоточено на том, как военные воспринимают своих гражданских коллег).

ния, деликатности обмена конфиденциальной информацией в области безопасности, усилий по установлению контактов и преодолению сдержанности обеих сторон, работающих в одной и той же ситуации. Интересно, что относительно немного написано о том, как вооруженные силы понимают свою роль в выполнении гражданских задач. Однако, не изучив более тщательно, как военные представляют свою меняющуюся роль в гуманитарной деятельности, гуманитарные организации не могут понять, с кем именно они имеют дело. Кроме того, в сложном мире военной иерархии и с учетом специфики их языка обязательно надо понимать, как взаимодействие военных с гуманитарными организациями вписывается в более широкий контекст военных операций. Поэтому далее рассматриваются некоторые принятые в военной практике определения небоевых задач, в том числе предоставления гуманитарной помощи вооруженными силами, и делается попытка уяснить их значение для настоящей дискуссии<sup>9</sup>.

«Военно-гражданское сотрудничество» (CIMIC) и «Гражданские дела» (CA) – это названия, используемые, соответственно, НАТО и Вооруженными Силами США (ВС США) для описания небоевых функций своих вооруженных сил, связанных с выполнением гражданских задач или задач, выполнение которых обычно принимают на себя гражданские власти, НПО или международные гуманитарные организации. Чтобы избежать путаницы, МККК намеренно выбрал отличный от используемых военными термин «отношения между гражданскими организациями и военными» (CMR) для определения отношений между гуманитарными организациями и многонациональными военными миссиями в ситуациях, связанных с вооруженным конфликтом.

Надо полагать, что вооруженные силы разработали такую доктрину с тем, чтобы иметь больше возможностей для выполнения своих обязательств перед гражданским населением в соответствии с международным гуманитарным правом. Эта отрасль права не затрагивает напрямую вопрос отношений между военными и гражданскими организация-

<sup>9</sup> Доктрины НАТО и Вооруженных Сил США выбраны в качестве примеров, с учетом их доступности для общественности, их важности для ключевых ситуаций в Афганистане и Ираке и того факта, что МККК имеет опыт взаимодействия с этими вооруженными силами на местах во время вооруженного конфликта.

ми или оказания помощи вооруженными силами, однако она и не препятствует стороне в конфликте или оккупирующей державе удовлетворять потребности гражданских лиц с помощью своих вооруженных сил. В частности, стороны в конфликте и (или) оккупирующие державы обязаны надлежащим образом снабжать население, находящееся под их контролем, продовольствием, медикаментами, одеждой, постельными принадлежностями, жилищем и припасами, существенно важными для его выживания<sup>10</sup>. В соответствии с международным гуманитарным правом, ключевым вопросом в рассмотрении военно-гражданского сотрудничества и гражданских дел является оценка того, снабжается ли гражданское население этими основными средствами беспристрастно, без какого-либо неблагоприятного различия<sup>11</sup>.

Следует подчеркнуть, что концепции «военно-гражданского сотрудничества» или «гражданских дел» не являются новым явлением. Обе использовались в крупных военных операциях двадцатого века. Например, провинциальные группы реконструкции, созданные в Афганистане в 2004 году, берут начало в Стратегическом проекте «Гамлет», который осуществляли Вооруженные Силы США во время войны во Вьетнаме. В последнем примере личный состав спецподразделений, участвуя в операции против повстанцев, одновременно работал вместе с гражданскими представителями Агентства США по международному развитию (USAID)<sup>12</sup> в рамках публичной кампании по предоставлению помощи в

**10** Статья 69.1 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов, от 8 июня 1977 года (Дополнительного протокола I).

**11** Статья 69.1 Дополнительного протокола I.

**12** Агентство США по международному развитию, Группы помощи во время бедствий:

«Группа помощи во время бедствий – это группа срочного реагирования, состоящая из специалистов в области оказания помощи во время бедствий, которые проводят оценку, определяют потребности и их очередность, координируют оказание помощи на местах, рекомендуют действия по оказанию помощи и поддерживают связи с пострадавшей страной и организациями, оказывающими помощь. Эти группы обычно привлекают к работе после разрушительных бедствий. Они работали и работают по всему миру, в том числе в Ираке сразу после окончания недавнего конфликта, в Анголе, население которой серьезно пострадало в результате 27-летней гражданской войны, и в Эфиопии, где они представляли гуманитарную помощь пострадавшим из-за засухи жителям на всей территории страны». «USAID Disaster Assistance Response Team (DART) Deploys to Liberia», 6 August 2003, <<http://www.usaid.gov/press/releases/2003/pro30806.html>>.

развитии. В период после окончания «холодной войны» значение «военно-гражданского сотрудничества» и «гражданских дел» возросло, они начали превращаться в одну из основных функций вооруженных сил.

Таковы, соответственно, их определения, принятые военными:

- «СІМІС (военно-гражданское сотрудничество) — это координация действий и сотрудничество в целях поддержки миссии, осуществляемые между командованием НАТО и гражданскими лицами, в том числе национальными и местными властями, а также международными, национальными и неправительственными организациями и агентствами»<sup>13</sup>.
- «Гражданские дела (СА) — это взаимосвязанные военные виды деятельности, которые включают в себя отношения между военными силами и гражданскими властями и населением. Миссии СА охватывают военно-гражданские операции и гражданское администрирование (...) К СА относятся действия, которые военные командиры предпринимают для установления и поддержания отношений между своими силами и гражданскими властями, населением в целом и организациями в дружественных, нейтральных или враждебных регионах, где развертываются их силы. Командиры планируют и осуществляют деятельность в рамках СА для облегчения военных операций и достижения политико-военных целей, исходя из интересов национальной безопасности США. Установление и поддержание военно-гражданских отношений может повлечь за собой взаимодействие между силами США, многонациональными и местными силами безопасности и правительственными и неправительственными организациями в рамках миссий, вверенных Командованию объединенных сил. Эта деятельность может осуществляться до, во время, после или в отсутствие других военных действий»<sup>14</sup>.

Существуют очевидные различия в сфере действия между военно-гражданским сотрудничеством и доктриной гражданских дел. НАТО

<sup>13</sup> «AJP-9: NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine», North Atlantic Treaty Organization (NATO), June 2003, <<http://www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf>> (последнее посещение 24 июня 2004 г.).

<sup>14</sup> Joint Chiefs of Staff Library, 20 June 2004, <<http://www.dtic.mil/doctrine/>> (последнее посещение 24 июня 2004 г.).

рассматривает военно-гражданское сотрудничество как связи, в первую очередь предназначенные для улучшения координации действий с гражданскими организациями и властями и сокращения случаев их дублирования. Нет явного призыва «осуществлять» гуманитарные проекты в рамках доктрины; не существует и строгого «исключения» таких проектов при условии, что они оказывают поддержку военной миссии.

Описанный выше подход Вооруженных Сил США к «гражданским делам» труднее отнести к определенной категории. Он направлен на то, чтобы оказать влияние на гражданское население в целях получения поддержки своих вооруженных сил. Это может принять форму попыток завоевания сердца и ума или применения определенной тактики, снижающей боевой дух неприятеля или уменьшающей поддержку, которую он получает от гражданского населения. Подразделения, действующие в рамках «гражданских дел», могут сознательно подменять собой гражданские власти или организации, если они помогут осуществлению намерений (и целей) командира по отношению к гражданскому населению. Персонал и операции этих подразделений нарабатывают навыки и подходы, которые можно считать ориентированными на оккупацию или на то, чтобы завоевать сердца и умы в целях победы над повстанцами.

Эти два подхода в целом близки или, по крайней мере, имеют достаточно общих черт, чтобы быть совместимыми. Поколение «холодных воинов» среди офицеров НАТО, отстаивавших точку зрения, что военно-гражданское сотрудничество играет ограниченную связующую роль, сменяет поколение офицеров, которые воспитывались в сложных ситуациях на Балканах, в Сьерра-Леоне, Сомали и Афганистане. Современное поколение, задействованное в многонациональных военных миссиях, участвующее в военно-гражданском сотрудничестве и гражданских делах, не видит противоречия в том, что боевые силы активно осуществляют гуманитарные операции или выполняют эту роль там, где им видится «гуманитарный вакуум», в таких странах, как Ирак.

«Военно-гражданское сотрудничество» и «гражданские дела» не следует считать целиком милосердной функцией военных или рассматривать в отрыве от боевых операций и сбора разведанных. При реструктуризации вооруженных сил, происходившей в течение последнего десятилетия, «военно-гражданское сотрудничество» и «гражданские дела» были объединены с рядом небоевых операций, которые являются частью

инструментов, используемых командиром для ведения войны и называемых обобщенно «информационные операции». «Военно-гражданское сотрудничество» и «гражданские дела» дополняют другую общественную функцию — «операции с привлечением средств массовой информации», тогда как «психологические операции» и «электронная война» часто используются в поддержку достижения разведывательных целей. Не может быть полного разделения как такового между военной гуманитарной деятельностью и сбором разведанных. Это в равной степени касается и вооруженных сил, участвующих в операциях по установлению мира в соответствии с мандатом ООН<sup>15</sup>.

Концепции военно-гражданского сотрудничества и гражданских дел начинают распространяться все шире. В западных вооруженных силах они уже перестали быть прерогативой небольшой группы специалистов. В Вооруженных Силах США, в частности, боевые подразделения начинают принимать участие в оказании помощи. В Азии некоторые национальные вооруженные силы рассматривают «военно-гражданское сотрудничество» или «гражданские дела» в качестве одного из трех столпов своей доктрины, наряду со сбором разведанных и боевыми операциями. В Африке доктрина военно-гражданского сотрудничества развивается по пути «традиционных» операций по поддержанию мира 1990-х годов, однако она неизбежно примет «гуманитарные» операции как стандартное дополнение к функциям вооруженных сил, направленным на обеспечение безопасности и стабильности.

Гуманитарные организации могут воспринимать «военно-гражданское сотрудничество» и «гражданские дела» следующим образом:

- это механизм, содействующий достижению единства усилий военных сил и соответствующих гражданских организаций, в том числе местных, национальных и региональных властей, неправительственных и международных организаций;

<sup>15</sup> В качестве примеров можно упомянуть военные миссии СФОР и ИСАФ, которые контролируют газеты, радио- и телестанции, имея, таким образом, возможность контролировать поток «хороших новостей», получаемых местным населением, а также влиять на общественное мнение и поведение общества в свою пользу и для достижения более общих политических целей.

- они служат для военных механизмом контроля над общей и гуманитарной ситуацией, в которой оказалось гражданское население, и влияния на нее;
- сотрудники подразделений «военно-гражданского сотрудничества» и «гражданских дел» играют роль гуманитарных дипломатов и выступают в качестве «совести» своих командиров, хотя их задача состоит в поддержке военных функций, а не в принятии оперативных решений;
- «военно-гражданское сотрудничество» и «гражданские дела» являются частью более широкого круга небоевых инструментов, который командир использует для того, чтобы получить власть над кем бы то ни было: средствами массовой информации (национальными, международными), гражданским населением (получение поддержки для своих сил, лишение поддержки неприятеля), в разведывательной деятельности и для получения поддержки более широких политических целей (построение государства, интегрированный подход и т.п.);
- современные гуманитарные проекты вооруженных сил в рамках военно-гражданского сотрудничества и гражданских дел выполняются почти так же, как проекты гуманитарных организаций<sup>16</sup>. Работа осуществляющих их групп включает в себя оценку потребностей, определение проектов, обеспечение финансирования (военными или национальными донорами), поиск партнеров или подрядчиков для выполнения проектов и оценка воздействия проектов.

Ниже приведенные примеры должны дать более четкое представление об операциях, проводимых в рамках «военно-гражданского сотрудничества» и «гражданских дел», с которыми гуманитарным организациям приходится соперничать в современном мире.

<sup>16</sup> Множество примеров этому дает ситуация в Афганистане: ИСАФ включает в себя десять групп СИМІС с общим бюджетом в 1,2 миллиона долларов США. Каждая группа военно-гражданского сотрудничества отвечает за один из районов провинции Кабул, каждая находит небольшие краткосрочные проекты, которые она может финансировать: поставка мебели в школу, восстановление клиники и т.п. В целом, СИМІС стремится координировать действия, осуществляемые в рамках проектов провинциальных групп реконструкции, с сообществом межправительственных и неправительственных организаций, с национальными и местными властями.

### Афганистан: провинциальные группы реконструкции

Агентство по международному развитию определяет провинциальные группы реконструкции (ПГР) как «объединенные военно-гражданские подразделения, которые укрепляют власть центрального правительства, обеспечивая большую безопасность и содействуя усилиям по восстановлению и развитию»<sup>17</sup>.

Провинциальные группы реконструкции можно считать чем-то вроде военно-гражданского приложения к боевым силам, они ориентированы на выполнение задач построения государства в рамках как военной стратегии, так и политических целей. Их в равной степени используют как НАТО в рамках Международных сил по содействию безопасности (ИСАФ), так и коалиции, участвующие в операции «Постоянная свобода». В провинциальных группах реконструкции постоянно работают гражданские представители государства и доноров, которые сохраняют некоторое влияние на проекты и подход к их осуществлению.

Получив более 180 миллионов долларов США в качестве финансирования своей работы в 2004 году, провинциальные группы реконструкции обладают значительным авторитетом и средствами. Они выступают своего рода базами, где гражданские представители отбирают проекты, осуществляемые затем Международной организацией по миграции

<sup>17</sup> Презентация в PowerPoint, проведенная для сотрудников МККК в Кабуле в апреле 2004 года. Далее подробно описываются конкретные задачи ПГР: «установление связей; мониторинг и составление отчетов; обеспечение безопасности в поддержку договоренностей, достигнутых в Бонне; инструктаж в области обеспечения безопасности, обмен информацией; посредничество; определение очередности действий в области восстановления и развития; осуществление проектов помощи; финансирование проектов в 2004 году объемом примерно 125 миллионов долларов США». Помимо государственного финансирования, военные получают 40 миллионов долларов в рамках программ Министерства обороны, осуществляемых ВВС США.

Еще один пример приводится в статье, опубликованной во время проведения Саммита НАТО в Стамбуле в 2004 году: «Дело в том, что в Афганистане на опыте узнаешь то, что работает, многим людям нравятся ПГР, провинциальные группы реконструкции, – говорит господин Кагаптай. – Они считают, что это отличная идея. Они видят в этом успешный союз между военными и гражданскими группами. Это хорошо и с точки зрения общественного мнения, людей можно убедить, что для них что-то делают, когда осуществляются проекты на местах, и я думаю, людям хотелось бы, чтобы эта работа продолжалась в Афганистане и в других местах, если там появится НАТО». Meredith Buel, «Europe NATO summit expected to focus on Iraq, Afghanistan», *Voice of America News*, 23 June 2004.

(на севере Афганистана) и Управлением ООН по Обслуживанию Проектов (на юге Афганистана). Проекты, главным образом, касаются инфраструктуры, например, дорог, офисов и школ. Лишь небольшая доля средств выделяется на непосредственное оказание гуманитарной помощи боевыми частями.

#### Миссия ООН в Либерии (МООНЛ): Проекты быстрого действия

Командующий пакистанским гарнизоном МООНЛ во Войньяме, Либерия, сказал: «Из соображений гуманности и в качестве жеста доброй воли, мы раздали мешки с рисом и одеждой местным жителям, которых встретили здесь, чтобы облегчить их страдания»<sup>18</sup>.

Военный контингент МООНЛ служит примером того, что оказание гуманитарной помощи является важной задачей и военных миссий, проводимых под мандатом ООН. Вооруженные силы осуществляют ряд проектов быстрого действия, имеющих небольшой бюджет, как проявление доброй воли и, возможно, в рамках более широких усилий по оказанию помощи со стороны других гуманитарных организаций<sup>19</sup>. Кроме того, активно участвуя в процессах разоружения, демобилизации и реинтеграции, различные военные контингенты МООНЛ осуществляют программу обмена оружия на продовольствие или наличные, с неоднозначными результатами (например, бунты ожидающих демобилизации солдат и вызванная этим угроза безопасности гражданского населения).

Некоторые аспекты отношений с гуманитарными организациями повторяют происходившее в 1990-х годах, в частности, отсутствует координация действий между военными и гуманитарными организациями. Один из примеров — батальон МООНЛ принял одностороннее решение об оказании медицинской помощи больнице, где уже работал МККК. В результате, МККК решил оставить свою программу, чтобы избежать

<sup>18</sup> «Liberia: Key northern Liberian town faces relief crisis», *Integrated Regional Information Networks (IRIN)*, 19 May 2003, в Интернете:

<<http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/89a7aa1f5fc3d78085256e9900705551?OpenDocument>>.

<sup>19</sup> В так называемом «докладе Брахими» ясно сказано: «(...) определенная свобода действий руководителей операций Организации Объединенных Наций в пользу мира в деле финансирования проектов, дающих быстрый эффект, которые оказывают реальное влияние на жизнь людей в районе миссии...» Лахдар Брахими, Доклад Группы по операциям ООН в пользу мира, 21 августа 2000 г., UN Doc.A/55/305 (2000).

дублирования действий, и предоставить войскам ООН оказание помощи гражданской больнице<sup>20</sup>.

Несмотря на отсутствие непосредственного мандата Организации Объединенных Наций на осуществление гуманитарных операций, очевидно, что в Департаменте операций по поддержанию мира ООН есть миллион долларов США, предназначенных для выполнения местных гуманитарных проектов различными военными контингентами ООН в Либерии.

### **Отношения между гражданскими организациями и военными в более широком контексте**

В течение последнего десятилетия отношения между гуманитарными организациями и многонациональными военными миссиями можно было понять, тщательно изучив различия и взаимодополняющие черты этих двух групп, иногда выполняющих сходные роли. Сегодня следует рассматривать более широкий контекст, чтобы понять сложную ситуацию, в которой работают гуманитарные организации, и связанные с ней опасности.

«Военно-гражданское сотрудничество» и «гражданские дела», а также, военные небоевые операции в целом, являются лишь подгруппой более широкого диапазона гуманитарных ситуаций, в которых отношения между гражданскими организациями и военными вызывают беспокойство МККК. Ниже описываются тенденции развития конфликтов в будущем, в которых грани между различными функциями, ролями и мандатами станут, скорее всего, еще более размытыми. Именно с такими ситуациями гуманитарным организациям придется иметь дело в будущем.

<sup>20</sup> Подобное произошло и в Кундузе (Афганистан), когда силы ПГР, принадлежащие к Международным силам ООН по содействию безопасности, также решили оказать помощь больнице, которая уже была включена в медицинскую программу МККК. И в этом случае МККК также предпочел прекратить свою помощь, чтобы избежать дублирования действий и опасности того, что гуманитарную организацию (МККК) спутают с военными силами. МККК пришлось возобновить свою помощь, когда следующая смена сил ИСАФ решила, что программа более не соответствует их целям или возможностям финансирования.

### Растущая усложненность вооруженных сил

«Сейчас наши солдаты кормят и одевают беженцев — это гуманитарная помощь. Через минуту они будут удерживать от столкновения два воюющих племени — это поддержание мира. А потом они примут участие в смертельном бою средних масштабов. И все это в течение одного дня, в границах трех городских кварталов»<sup>21</sup>.

Подготовка вооруженных сил и их методы ведения боя будут адаптироваться к сложностям, описанным генералом Крулаком. Боевым командирам даже низшего звена придется уделять все больше внимания операциям по поддержанию мира и стабильности и гуманитарной помощи. Небоевые задачи будут считаться ключевыми в любой ситуации, в том числе во время вооруженного конфликта. Операции вооруженных сил с привлечением средств массовой информации (информационные кампании) будут оказывать все большее воздействие на общество, скрывая подлинную сущность войны и связанные с ней человеческие потери за красивыми рассказами о гуманитарной помощи и работе в области восстановления. Военные продолжают использовать образ и символику своей деятельности в деле оказания помощи и восстановления, чтобы получить поддержку среди местных жителей, в регионе и, что тоже важно, у себя дома.

Несмотря на все усилия сделать вооруженные силы более профессиональными и подготовленными к проблемам, создаваемым многогранными операциями, военные будут все еще зависеть от включения в военные структуры гражданских функций и специалистов. Все большую значимость будут приобретать включенные в эти структуры гражданские лица, в том числе государственные гражданские советники по гуманитарным или политическим проблемам и по вопросам восстановления, частные подрядчики, выполняющие традиционные функции поддержки боевых действий, и представители внутригосударственных доноров.

Чтобы не отстать от происходящих в ситуациях конфликта изменений, МККК придется привлекать внимание большего числа сторон к их обязательствам в соответствии с гуманитарным правом во время кон-

<sup>21</sup> Charles C. Krulak (former Commander, United States Marine Corps), «Three block warfare: Fighting in urban areas», Speech to the National Press Club, Washington, 10 October 1997.

фликта. Недостаточно будет обращаться только к государствам, участвующим в конфликте, потребуется внести большой вклад в конструктивный диалог, например, с частными военными компаниями или компаниями, работающими в области обеспечения безопасности, с частными подрядчиками, с силами полиции, инструкторами и другими действующими лицами.

Возможно, есть и положительные стороны в интеграции гражданских лиц в вооруженные силы. Гражданские лица могут способствовать тому, что вооруженные силы станут более восприимчивы к культурным особенностям, могут привлекать большее внимание к воздействию конфликта на гражданское население, предоставлять технические и политические рекомендации, а также обеспечивать информирование о гуманитарных потребностях и гуманитарной деятельности во время войны. Включение гражданских и привлеченных специалистов и поддерживающих ресурсов в вооруженные силы может способствовать выполнению государствами их обязательств по международному гуманитарному праву, однако, возможна и обратная ситуация.

#### **Использование гуманитарной помощи и помощи в области реконструкции в качестве инструмента воздействия**

Когда вооруженные силы (и политики, принимающие решения) ощущают наличие «гуманитарного вакуума», они пытаются заполнить его сами или найти краткосрочные решения, которые будут содействовать достижению их собственных военных целей. Эти действия, вероятно, будут основаны на их опыте, полученном в таких странах, как Афганистан и Ирак, где гуманитарные организации не могут работать из-за отсутствия должной безопасности или в соответствии со своими принципами работы. В вооруженных силах может и дальше расти уверенность в том, что гуманитарная помощь — это оружие, которое они могут использовать.

В то время как гуманитарные организации, в основном, продолжают беспристрастное оказание помощи пострадавшим в результате конфликта в соответствии с их потребностями, вооруженные силы будут время от времени использовать гуманитарную помощь как средство достижения стратегической или тактической военной цели. Вооруженные силы могут использовать бартерную тактику, выдавая гуманитарную помощь гражданскому населению в обмен на информацию, для укрепления своей соб-

ственной защиты, в попытке завоевать сердца и умы или в качестве средства принуждения или награждения за сотрудничество. Вследствие этого возникает опасность сосуществования несовместимых подходов к гуманитарной помощи в ситуациях вооруженных конфликтов. Гуманитарные организации могут быть вынуждены пересмотреть свою стратегию в области помощи или вновь задуматься об уходе из тех стран, где они не могут эффективно работать из-за чрезмерно сложной политической или слишком небезопасной ситуации. В этом случае функция оказания гуманитарной помощи перешла бы к военным силам, которые, собственно, и несут частичную или полную ответственность за отсутствие безопасности и воспринимаемую пристрастность тех же самых учреждений.

«Барно [командующий Вооруженными Силами США в операции «Постоянная свобода» в Афганистане] намекнул, что гуманитарным работникам пора признать невозможность быть нейтральными после целого ряда преднамеренных нападений на специалистов по разминированию и рабочих, копающих колодцы (...). «Вероятно, они должны осознать и осознают, что работают уже в ином мире», — сказал он»<sup>22</sup>.

В тех конфликтах, которые широко освещаются средствами массовой информации, стороны в конфликте будут оказывать сильное давление на прессу, участвуя в деятельности, традиционно осуществляемой гражданскими организациями, и навязывая гуманитарным организациям отношения типа «кто не с нами, тот против нас».

#### Построение государства и интегрированные подходы к управлению конфликтами

Правительство Великобритании предложило «(...) учредить Группу постконфликтной реконструкции (ГПКР), которая будет тесно сотрудничать с Министерством иностранных дел и по делам Содружества, а также с Министерством обороны. В ГПКР войдут представители УМР [Управления международного развития], МИДДС [Министерства иностранных дел и по делам Содружества] и МО [Министерства обороны]. Она будет планировать и осуществлять стратегии, в том числе с использованием гражданского персонала, постконфликтной реконструкции и переда-

<sup>22</sup> «General plans changes in Afghan strategy», *Associated Press*, 20 December 2003.

чи дел от военных гражданским организациям, включая набор, подготовку, формирование квалифицированного гражданского персонала, управление им и соответствующими ресурсами. Стратегическое планирование и оперативное руководство будет осуществлять Руководящая группа высших должностных лиц»<sup>23</sup>.

Многонациональное вооруженное вмешательство и мирные операции будут неуклонно становиться все более изолированными предприятиями. Как мы видим на примере Афганистана, многонациональные вооруженные силы (как Международные силы по содействию безопасности, так и силы коалиции) будут расширять сотрудничество с национальными

23 «Director for UN, Conflict and Humanitarian Division», *Homepage for DFID, the UK Department for International Development*. 6 July 2004, <[www.dfid.gov.uk/Recruitment/files/jaextdirunchjobdescript.doc](http://www.dfid.gov.uk/Recruitment/files/jaextdirunchjobdescript.doc)>. См. также: United Kingdom Ministry of Defence, «Public Service Agreement 2005-06 to 2007-8», July 2004, в Интернете: <[http://www.mod.uk/linked\\_files/issues/finance/psatechnotes\\_2005-2008.pdf](http://www.mod.uk/linked_files/issues/finance/psatechnotes_2005-2008.pdf)>: «Цель 2.1 (...) Министерство иностранных дел и по делам Содружества (МИДДС), Управление международного развития (УМР) и Министерство обороны (МО) работают вместе (и, при необходимости, с другими правительственными ведомствами) над усилением воздействия деятельности правительства Ее Величества (ПЕВ) в областях, страдающих из-за конфликтов с применением насилия или ситуаций напряженности, которая может привести к таким конфликтам. В рамках этой деятельности они также должны стремиться к повышению эффективности усилий международного сообщества, направленных на предотвращение или окончание конфликтов с применением насилия. Это относится ко всем областям, в которых работает ПЕВ на различных стадиях конфликта. Группа постконфликтной реконструкции (ГПКР), которая будет учреждена в 2004 году для координации постконфликтной деятельности МИДДС, УМР и МО, должна обеспечить лучшее планирование и осуществление действий Великобритании в постконфликтных ситуациях, а также руководство ими, в первую очередь в тех случаях, когда используются британские силы. В ГПКР будут работать, в основном, должностные лица из трех указанных ведомств, однако при необходимости она может обращаться и к другим правительственным ведомствам. Группа начнет действовать постепенно и к началу 2006 года будет работать в полную силу». Сходные предложения можно найти и в упоминавшемся выше «докладе Брахими»: «Группа рекомендует создать комплексные целевые подразделения по подготовке миссий (КЦГМ), сформированные из сотрудников, прикомандированных из самых различных отделений системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы они планировали новые миссии и содействовали обеспечению их полного развертывания, благодаря чему можно было бы значительно увеличить поддержку, которую Центральные учреждения оказывают персоналу на местах. В настоящее время в Секретариате нет никакого органа комплексного планирования или материально-технического обеспечения, который объединял бы в своем составе людей, отвечающих за политический анализ, военные операции, гражданскую полицию, помощь в проведении выборов, права человека, развитие, гуманитарную помощь, беженцев и перемещенных лиц, общественную информацию, материально-техническое обеспечение, финансирование и набор персонала.» Брахими, *op.cit.* (примечание 19), Резюме доклада.

властями и политическими органами ООН. Виды этого сотрудничества могут варьироваться от координации информационной кампании в поддержку выборов до укрепления власти нового правительства. Хотя это не новое явление, различие между гражданскими организациями и военными будет все больше терять свое значение в глазах населения и властей. От гуманитарных организаций и их сотрудников станут просто ожидать участия в общих усилиях международного сообщества, даже если это создает угрозу их нейтральности или независимости.

Особые отношения между гуманитарными организациями и многонациональными военными миссиями таят в себе опасность увеличения пропасти между стратегическим курсом и практикой. Некоторые гуманитарные организации будут, хоть и не без труда, противостоять политическому и финансовому давлению, оказываемому на них с целью включения их в общие усилия. Другие просто смирятся с отсутствием нейтральности или независимости и изменят свой образ действий в соответствии с ситуацией. Сообществу гуманитарных организаций с расходящимися мандатами, возможно, будет сложно вести общий и конструктивный диалог по вопросам отношений между гражданскими организациями и военными.

#### Привлечение внешних ресурсов для решения задач во время вооруженного конфликта

«Наша компания [Global Risk Strategies – PSC] спланировала и осуществила от имени ООН и правительств США и Афганистана два сложнейших и важнейших проекта постконфликтной реконструкции: выборы в Лойя Джиргу и национальную программу обмена валютных знаков (денежную реформу). Сотрудники компании обеспечили успех этих значительных проектов, контролируя и используя различный воздушный и автотранспорт, аппаратуру связи и материально-техническое обеспечение, поддерживая контакты более чем в тридцати населенных пунктах по всей стране с национальными и местными властями всех уровней, а также с военными»<sup>24</sup>.

Отсутствие гуманитарных работников из-за проблем с обеспечением их безопасности в Ираке, в частности, укрепляет военных в мнении,

<sup>24</sup> «Our experience», *Global Risk Strategies*, 30 June 2004, <<http://www.globalrsl.com>>.

что гуманитарным организациям не хватает воли, чтобы встретить опасность лицом к лицу. Играющие ключевую роль государства, вооруженные силы и, возможно, гуманитарные организации будут настаивать на все большем привлечении гражданских подрядчиков для выполнения гуманитарных целей и задач в области реконструкции, тем самым перекладывая на третьих лиц и риск, и свою роль, и ответственность.

Государственные гражданские органы (министерства иностранных дел, управления развития и т.п.) также воспользуются идеей передачи своих программ в частный сектор. Такой подход позволит осуществлять более строгий политический контроль над выполнением и выбором проектов и целевых групп, а также ограничить обязанности и ответственность. В процессе развития ситуации, гуманитарные организации рискуют превратиться в исполнителей, используемых частным сектором, особенно в крупномасштабных программах структурного развития и даже в тех ситуациях, которые все еще квалифицируются как вооруженные конфликты.

### **Старые рецепты для нового мира?**

«В эти трудные времена нам, гуманитарным работникам, лучше сосредоточиться на деле, а не на жалобах. Вместо стенаний о том, какие силы выступают против нас, мы должны планировать и готовиться, устанавливать отношения и заключать союзы, убеждать или стараться перехитрить наших оппонентов. Мы должны задуматься о тактике: побеждать, когда можем, и отступать, если не можем победить. Сейчас не время, вопреки мнению некоторых, начинать новые бесконечные дискуссии, которые культивируют постоянные жалобы и попытки переосмыслить гуманитарную деятельность, начиная с ее основных принципов. И не время вставать спиной к спине, чтобы защищать гуманитарные цели. Угроза им попросту не настолько велика. Вместо этого, пора принять решение, где мы можем и где не можем работать, и придумать новые методы работы. Пора стать изобретательней в гуманитарной деятельности, а не корчиться в гуманитарной агонии»<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Hugo Slim, «A call to alms: Humanitarian action and the art of war», *Centre for Humanitarian Dialogue*, February, 2004. <<http://www.hdcentre.org/index.php?aid=85>> (последнее посещение 31 июля 2004 г.)

Хьюго Слим указывает на проблемы, с которыми сталкиваются гуманитарные организации в таких сложных ситуациях, какими характеризуются сегодняшний Афганистан и Ирак, и предлагает простое средство — снова туда вернуться. Призыв «побеждать, когда можем, и отступить, если не можем победить», как ни печально, отражает образ действий, навязанный таким организациям в этих двух странах<sup>26</sup>. Хотя многие верят в прагматизм гуманитарных организаций, выбирающих, в каких ситуациях работать, и находящих новые решения старых проблем, МККК и другие организации могут лишь до определенных пределов «отклоняться от правил», чтобы решить новые проблемы. Для такой организации, как МККК, мандат которой предусматривает беспристрастное предоставление защиты и помощи жертвам конфликта без какого-либо различия, основанного на национальной, расовой, религиозной, политической принадлежности или других критериях, выбор места работы продиктован, прежде всего, местонахождением жертв. Таким образом, вопрос, наверное, заключается не в том, могут ли гуманитарные организации измениться в соответствии с ситуацией, а в том, должны ли они вообще это делать.

В этой последней части статьи мы рассмотрим, как военные воспринимают МККК и его конкретную область гуманитарной деятельности в свете изменений в доктрине и обстановке, в которой осуществляется гуманитарная деятельность. МККК с его строгим соблюдением принципов нейтральности и независимости кажется анахронизмом вооруженным силам, подготовка которых направлена на лучшее понимание и совмещение всех политических, военных и гуманитарных действий вне зависимости от того, какое задание они выполняют.

Ниже описаны отношения МККК с многонациональными военными миссиями. В этих отношениях МККК выступает за то, чтобы:

- сохранять свою независимость в принятии решений и деятельности;

<sup>26</sup> В апреле 2003 года в Афганистане был убит делегат МККК, что заставило МККК существенно сократить объем своей деятельности и количество сотрудников на юге страны. Точно так же, после взрыва бомбы в машине около его делегации в Багдаде в октябре 2003 года МККК пришлось сократить свое присутствие там, количество сотрудников и программы, потому что в тех условиях он был не в состоянии безопасно осуществлять всю свою деятельность в области предоставления защиты и помощи.

- проводить четкое различие между гуманитарными, политическими и военными задачами и действующими лицами во время вооруженного конфликта; и
- всегда и на всех уровнях поддерживать диалог с многонациональными военными миссиями, каким бы ни был их статус в конфликте.

В свете развития доктрины военно-гражданского сотрудничества и военных дел и соответствующих операций, а также более общих тенденций проведения операций в пользу мира и в управлении конфликтами, неудивительно, что некоторые государственные и другие вооруженные силы часто полагают, что МККК упорно сопротивляется переменам или просто отстал от времени. Что бы они ни думали, позиция МККК продиктована принципами<sup>27</sup>, которые исключают более тесное сотрудничество или подчинение гуманитарной деятельности, проводимой МККК, более широким политическим целям или новым тенденциям в ведении войны и многонациональных вмешательствах. Однако они не исключают диалога и контактов.

В МККК есть Отдел по связям с вооруженными силами и силами безопасности, который представляет собой группу военных и полицейских специалистов, руководящих связями МККК с вооруженными силами, силами безопасности и полиции во всем мире<sup>28</sup>. Отдел постоянно работает над тем, чтобы объяснить особую роль и своеобразие МККК

<sup>27</sup> «В определении своих отношений с военными организациями МККК исходит из основополагающих принципов Красного Креста и Красного Полумесяца, а также из соответствующих положений международного гуманитарного права. Они устанавливают общие рамки, определяющие характер и диапазон этих взаимоотношений.» Штудер, *op.cit.* (примечание 3), с. 41.

<sup>28</sup> О деятельности Отдела МККК по связям с вооруженными силами и силами безопасности см. «Integration of law of armed conflict», ICRC, Geneva, May 2003: «Мандат МККК: В 1977 году МККК получил от международного сообщества мандат на поддержку осуществляемых государствами национальных программ, направленных на включение международного гуманитарного права в образовательные программы, подготовку, доктрину и операции вооруженных сил по всему миру.

Двойкий подход: со временем МККК разработал два разных, но взаимодополняющих подхода к работе с вооруженными силами.

- Деятельность по *распространению знаний и информации* (PREDIS) направлена на то, чтобы стороны понимали деятельность МККК, на обеспечение доступа к жертвам и безопасности.

- Деятельность по *интеграции права* (PREIMP) направлена на то, чтобы вооруженные силы принимали конкретные механизмы или меры для обеспечения соблюдения принципов международного гуманитарного права и уважения к пользующимся особой защитой лицам и объектам, а также применяли необходимые для этого средства.

вооруженным силам во всем мире<sup>29</sup>, в особенности, тем, которые используются за границей, старшим офицерам и людям, имеющим влияние в области выработки политики и подготовки на стратегических уровнях.

Используя западноевропейские страны в качестве барометра восприятия такой информации, можно сказать, что реакция на усилия МККК по ее распространению становится все более живой. Во многом это происходит благодаря тому, что вооруженные силы приобретают все больше опыта работы в тех же ситуациях, что и гуманитарные организации, а также личного опыта, как положительного, так и отрицательного, в том, что касается возможностей координации действий и взаимодополняемости между военными и гуманитарными организациями. Вот некоторые примеры обычной реакции вооруженных сил на презентации МККК:

- Часто слушатели бывают несколько удивлены, столкнувшись со строгим соблюдением МККК принципов нейтральности и независимости. Скептицизм проявляют офицеры, которым политические власти их стран приказывают вести «войну трех кварталов» (т.е. войну, включающую ведение боя, миротворчество и оказание гуманитарной помощи в границах трех городских кварталов), — вдруг оказывается, что

В зависимости от существующей в стране ситуации в области безопасности, а также оперативных потребностей, делегация может отдавать предпочтение одному из подходов или комбинировать их».

Двадцать семь делегатов МККК по всему миру оказывают помощь в подготовке личного состава более чем 100 вооруженных сил и сил безопасности.

**29** Обычная презентация включает в себя следующие части: (i) общие сведения о мандате МККК, показывающие его особую роль в ситуациях войны и насилия внутри страны, основанную на Женевских конвенциях; (ii) рассказ о структуре Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, о разных организациях Красного Креста/Красного Полумесяца, которые могут присутствовать в конкретной ситуации в стране, где может быть развернута многонациональная военная миссия; (iii) объяснение принципов нейтральности и независимости, помогающее понять, почему МККК отстаивает необходимость проведения различия между военной, политической и гуманитарной деятельностью; (iv) объяснение образа действий МККК, подчеркивающее, что он является предсказуемой гуманитарной организацией, которая одинаково работает по всему миру, а также описание основных видов его деятельности; (v) заключительное объяснение позиции МККК по вопросу отношений между гражданскими организациями и военными и его обеспокоенности в связи с описанными в данной статье изменениями. Главное, что должны понять вооруженные силы, — для такой организации, как МККК, работающей в зонах конфликтов по всему миру, вполне естественно поддерживать отношения с вооруженными силами.

не всем гражданским организациям нравится работать в районах, объявленных «разрешенными» (с точки зрения безопасности) военными. Некоторые наиболее вдумчивые слушатели начинают сомневаться в самой сути гуманитарной деятельности и заявляют, что их военные миссии и роль также основаны на принципах нейтральности, независимости и беспристрастности;

- Слушатели не могут понять того, что если «мы» все стремимся к одной цели, почему «мы» не можем работать вместе?<sup>30</sup> Вооруженные силы часто полагают, что существует некое желаемое конечное состояние порученной им военной миссии: стабильность, безопасность, выборы и т.п. «Объединенные интегрированные подходы», или единство военных, дипломатических и экономических усилий — вот как вооруженные силы понимают свое место в более широких интегрированных подходах к построению государства. Интересно, что они часто выбирают одну и ту же целевую группу при достижении как стратегической цели, так и конечного состояния: жертв войны. Трудно им объяснить, что МККК столь же страстно стремится помочь жертвам конфликта, но ему не нужно при этом включаться в военно-политическую стратегию, и он всегда учитывает усилия других.

Суть вопроса можно кратко описать следующим образом: «Вы [МККК] боитесь, что мы [вооруженные силы] будем использовать вас в целях получения информации, вы предпочли бы, чтобы мы не вмешивались в гуманитарные дела, вы хотите работать над достижением той же цели — помочь людям, но не *с нами*. Что вы хотите, чтобы мы сделали?»

Понятно, что организация, которая, как может показаться, хочет всего и сразу, вызывает некоторое недовольство. С одной стороны, МККК

<sup>30</sup> Вот пример такой реакции: «Мне кажется, что НПО, международные организации, военные, коалиция, ИСАФ — все они имеют одну цель. Раз цели у нас одни и те же, работаем мы вместе или нет, мы будем работать над их достижением вне зависимости от того, как координируются действия этих групп. (...) Никто здесь не хочет работать в небезопасной обстановке. Никто не хочет, чтобы экономика Афганистана оставалась такой же, как сейчас. Все хотят большей стабильности, большего процветания, и просто потому, что у нас одни и те же цели, нас будут считать одним целым, вне зависимости от того, чего хотят или не хотят НПО или военные. Обе стороны делают одно и то же по одним и тем же благородным причинам, но не борются друг с другом. Они дополняют друг друга, сочетаются друг с другом, и это хорошо». «Afghanistan: Interview with US-led coalition civil military coordination centre», *IRIN News*, 9 April 2004, <<http://www.IRINNew.org>>.

хочет установить четкие взаимоотношения и поддерживать постоянный диалог по вопросам, которые интересуют вооруженные силы, каков бы ни был их статус в конфликте: доступ МККК к жертвам, содержание под стражей вооруженными силами и т.п.<sup>31</sup> В равной мере МККК обеспокоен тем, что размывание ролей может создать впечатление, будто он принимает ту или иную сторону, что поставит МККК и его сотрудников под угрозу. Нет какого-то одного способа выяснить, как воспринимают МККК и его позицию<sup>32</sup>.

### **Ключевые положения, касающиеся будущей деятельности**

Понятия нейтральности и независимости все чаще воспринимают неправильно и (или) извращают так, чтобы они вписывались в иные планы. В будущем МККК необходимо найти средства проводить различие между собой и всеми остальными организациями и группами. Ниже приводятся некоторые ключевые соображения, касающиеся отношений с многонациональными военными миссиями и в действительности поддерживаемые МККК не только в рамках отношений между гражданскими организациями и военными:

- В мире, становящемся все более поляризованным, такая нейтральная и независимая гуманитарная деятельность, которая осуществляется

<sup>31</sup> См. примечание 9 выше.

<sup>32</sup> Еще в 2001 году вопрос о том, как воспринимают МККК другие организации и группы лиц, работавшие в тех же районах во время вооруженного конфликта, рассматривался с точки зрения отношений между гражданскими организациями и военными. Для описания прагматичного отношения МККК к отношениям между гражданскими организациями и военными использовался термин «экуменизм»: «Экуменизм – позиция, которая кажется нам предпочтительной, является неким третьим путем, который часто выбирает МККК как что-то само собой разумеющееся. Эта позиция более четко отражает наличие тенденции к более тесному сотрудничеству между военными и гуманитарными организациями, в частности, в рамках ООН, и стремится использовать такое сотрудничество, а не мешать ему или игнорировать его существование. Таким образом, данный подход находится посередине между «ликвидацией последствий нападения противника» и «конструктивным боем». МККК следует быть терпимым к другим подходам и не поддаваться искушению считать свою гуманитарную политику единственно верной. Различия в восприятии ставят перед МККК концептуальную проблему, а именно, необходимость определить, что составляет суть гуманитарной деятельности, а что – всего лишь прагматическое решение, обусловленное внешними обстоятельствами.» Штудер, *op.cit.* (примечание 3), с. 39.

МККК, необходима для ограничения средств, используемых в ведении войны, числа жертв и вооруженного насилия.

- Сохраняется необходимость в нейтральных и независимых гуманитарных организациях во время вооруженного конфликта. Нейтральность — главный элемент гуманитарной деятельности, от которого нельзя отказаться, а потом вернуться к нему по желанию.
- Очень важно сохранять различие между гуманитарной деятельностью и помощью, оказываемой по политическим мотивам.
- Хотя могут существовать разные подходы к предоставлению гуманитарной помощи и содействию в реконструкции во время вооруженного конфликта, все действующие лица должны сознавать, что их действия влияют на всех, с кем они делят географическое и гуманитарное пространство. Сотрудничество и диалог — вот что самое главное.
- Чтобы получить доступ к людям, пострадавшим из-за конфликта, и иметь возможность предоставить им защиту и помощь, необходимо завоевать признание и доверие всех сторон в конфликте, каков бы ни был их статус в нем. Принимается ли такая гуманитарная деятельность, какой занимается МККК, или нет, МККК необходимо поддерживать свой образ нейтральной и независимой организации, что позволяет ему предоставлять защиту и помощь людям, находящимся по любую сторону существующих или возможных линий фронта.

### **Заключительные замечания**

Выводы, которые можно сделать, во многом, кратко изложены в Принципах МККК в области военно-гражданского сотрудничества (см. Приложение). Они по-прежнему регулируют отношения МККК с многонациональными военными миссиями во время вооруженного конфликта, несмотря на постоянные изменения, происходящие в этих ситуациях. Необходимо, однако, добавить несколько завершающих замечаний.

В настоящее время сужение «гуманитарного пространства», которое почувствовал МККК в Афганистане и Ираке, может быть частично отнесено на счет участия многонациональных вооруженных сил в деятельности, выходящей за рамки обеспечения безопасности или ведения боевых действий. В обоих указанных случаях вооруженные силы все чаще берут на себя роли, обычно выполняемые гражданскими лицами. Грани

между гуманитарной, политической и военной деятельностью размываются, когда вооруженные силы воспринимают как гуманитарные организации, когда гражданские лица включаются в военные структуры, и когда создается впечатление, будто гуманитарные организации и их сотрудники являются лишь инструментом в интегрированных подходах к управлению конфликтами.

Если Афганистан и Ирак станут новой отправной точкой, указывающей на задачи, стоящие перед МККК в отношениях между гражданскими организациями и военными, то следует опасаться, что проблемы, с которыми сталкиваются гуманитарные организации в таких ситуациях, если не сами ситуации, будут лишь усугубляться в будущем. Принимающие решения политики и военачальники усваивают полученные уроки и предлагают все более активное объединение политической, гуманитарной и военной деятельности.

И для государств, и для вооруженных сил «военно-гражданское сотрудничество», «гражданские дела», и, если брать шире, более успешное объединение усилий, предпринимаемых военными и гражданскими лицами, станут первоочередной задачей. В концепции будущих операций будет входить тесное сотрудничество вооруженных сил с их гражданскими коллегами для создания некоего «интегрированного подхода» на национальном, региональном и межправительственном уровне.

Проблемы в отношениях между гражданскими организациями и военными сегодня не могут быть решены путем консультаций лишь между гуманитарными организациями и военными; необходимо охватить более широкий и разнообразный круг влиятельных политических лидеров и лиц, оказывающих воздействие на общественное мнение, если МККК хочет сохранить свое положение крупнейшей гуманитарной организации с мандатом, дающим ему возможность работать в ситуациях вооруженного конфликта и насилия.

МККК готов подчинить свою работу с политическими кругами и вооруженными силами подходу «назад к основам», четко разъясняя свою роль и своеобразие. Хотя, вероятно, ни одна из сторон не допустит, чтобы ее убедили принять точку зрения «противника», каждая из них должна понимать и соблюдать принципы взаимодополняемости и проведения различия.

## **Приложение: Принципы МККК в области военно-гражданского сотрудничества**

### **Общие положения**

В определении своих отношений с военными организациями МККК исходит из основополагающих принципов Красного Креста и Красного Полумесяца, а также из соответствующих положений международного гуманитарного права. Они устанавливают общие рамки, определяющие характер и диапазон этих взаимоотношений.

МККК не ставит перед собой ни политических, ни военных целей. Его деятельность включает в себя не только помощь жертвам вооруженного конфликта и ситуаций насилия внутри страны, но — что очень важно — и их защиту на основе гуманитарного права и принципов.

Следует отметить три очень важных для работы МККК момента. Они касаются специфики военных операций и характера гуманитарной деятельности МККК, а также отношений между этими двумя сферами и возможностей сотрудничества:

- Задача гуманитарной деятельности МККК состоит не в урегулировании конфликтов, а в защите человеческого достоинства и спасении жизни людей. Деятельность МККК никоим образом не может быть подчинена достижению политических и (или) военных целей, она не может определяться политическими и (или) военными соображениями.
- Главная цель многонациональных военных миссий должна, по мнению МККК, заключаться в восстановлении и поддержании порядка и условий безопасности, а также в том, чтобы способствовать всестороннему урегулированию конфликта.
- МККК должен сохранять независимость в принятии решений и осуществлении деятельности, консультируясь при этом с представителями военных международных миссий, размещенных в тех же самых зонах деятельности. Консультации должны проводиться на всех этапах, как на стратегическом, так и на оперативном уровне.

В рамках Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца МККК стремится осуществлять руководящую роль в том, что касается политического и оперативного аспектов отношений между гражданскими организациями и военными миссиями во время воору-

женного конфликта. В частности, он дает четкие указания касательно отношений между национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца, которые выступают в качестве участвующих в операции по оказанию помощи (то есть, оказывающих помощь при проведении операции Красного Креста/Красного Полумесяца в иностранном государстве), и военными контингентами их стран. Если при таких отношениях возникают сложности в плане соблюдения основополагающих принципов Движения, МККК принимает соответствующие меры согласно Уставу Движения<sup>33</sup> и Севильскому Соглашению<sup>34</sup>.

### **Сотрудничество на практике**

**Диалог с политическими деятелями и военными, определяющими общую политику и ответственными за принятие решений**

МККК стремится устанавливать и (или) поддерживать диалог с политическими и военными кругами, которые принимают решения о военном вмешательстве в чрезвычайных ситуациях, возникающих в связи с вооруженными конфликтами. Особое внимание уделяется развитию диалога с соответствующими учреждениями и органами ООН, НАТО и Европейского Союза. Основная цель такого диалога состоит в том, чтобы представить взгляды МККК на гуманитарную деятельность и там, где это необходимо, устанавливать и поддерживать контакты, полезные для оперативного сотрудничества и достижения более строгого соблюдения международного гуманитарного права.

Кроме того, МККК стремится вести такой диалог и за пределами западного мира, особенно в регионах, где отмечается ярко выраженное желание осуществлять поддержание мира силами государств этого региона.

### **Оперативное сотрудничество с силами по поддержанию мира**

Когда это возможно, МККК поддерживает контакты с целью обмена нужной информацией, особенно в том случае, когда он работает в той

<sup>33</sup> Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, 1986 г.

<sup>34</sup> Соглашение об организации международной деятельности составных частей Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца от 26 ноября 1997 г., опубликовано в *Международном журнале Красного Креста*, No. 20, март 1998 г. С. 195.

же зоне, что и вооруженные силы. При необходимости МККК назначает одного или нескольких человек, которые помогают налаживать связь с командованием соответствующих вооруженных сил на самом высоком уровне.

МККК также способствует контактам с соответствующими политическими и военными властями, добиваясь от них четкого определения мандата сил по поддержанию мира в том, что касается гуманитарной деятельности, чтобы не было никаких недоразумений относительно его собственного мандата и роли. Он стремится, в частности, не допустить того, чтобы деятельность военного характера причинила ущерб беспристрастности, нейтральности и независимости его работы. Он также добивается обеспечения соблюдения международного гуманитарного права международными военными миссиями.

Хотя МККК взял себе за правило (от соблюдения которого он может отказаться при исключительных обстоятельствах) не пользоваться вооруженной охраной при проведении своих операций, в том числе и для сопровождения автоколонн с гуманитарной помощью, он приветствует любые усилия международных военных миссий, направленные на обеспечение безопасной обстановки для осуществления гуманитарной деятельности.

### **Защита оборудования и зданий МККК вооруженной охраной**

МККК не исключает возможности защиты своего оборудования и зданий вооруженной охраной в тех случаях, когда таковая считается необходимой (например, если очень высок уровень преступности). Однако производится регулярная оценка влияния таких мер на восприятие нейтральности и беспристрастности МККК.

### **Использование Международным Комитетом Красного Креста военных ресурсов или ресурсов гражданской обороны**

В целом, МККК проявляет осторожность в отношении использования военных ресурсов или ресурсов гражданской обороны, полагая, что использовать их следует только в случае настоятельной необходимости, а не просто потому, что они оказались доступными. МККК не возражает против применения таких ресурсов другими организациями при условии, что это не поставит под угрозу его собственную деятельность.

В тех случаях, когда МККК все же использует такие ресурсы (так как они предлагаются на условиях, предоставляющих явное преимущество, или поскольку сопоставимые гражданские ресурсы недоступны), он делает это, только удостоверившись, что их использование не поставит под угрозу восприятие МККК общественным мнением как организации нейтральной и беспристрастной и будет соответствовать его оперативной стратегии и принципам.

### **Вклад МККК в обучение**

Проводя курсы по международному гуманитарному праву и основным принципам осуществления гуманитарной деятельности, МККК старается оказать влияние на подготовку военнослужащих, задействованных в военных миссиях за границей, или непосредственно участвовать в такой подготовке. С этой целью он устанавливает двусторонние отношения с военными академиями и другими учреждениями, в которых проходит подготовку личный состав вооруженных сил и гражданский персонал, направляемый для участия в указанных миссиях. МККК обеспечивает сотрудничество в той мере, в какой он считает это целесообразным — от разовых мероприятий до официального долгосрочного сотрудничества (например, такого, какое проводится в соответствии с совместной программой со штабом верховного главнокомандующего объединенными вооруженными силами в Европе (НАТО)).

МККК также стремится с помощью собственных программ обучения ознакомить своих сотрудников с международными военными миссиями и различными концепциями военно-гражданского сотрудничества, применяемыми на местах.

### **Участие МККК в конференциях по вопросу отношений между военными миссиями и гуманитарными организациями**

Принимая активное участие в многосторонних и других конференциях по вопросу взаимоотношений между военными миссиями и гуманитарными организациями, МККК пропагандирует свои взгляды на урегулирование кризисов и делится опытом оперативной деятельности. Он также стремится развивать и поддерживать разветвленные контакты с теми, кто занимается вопросами международной безопасности.

Участие МККК в таких мероприятиях определяется тем, какие возможности предоставляются ему для выступления, и (или) важностью для него предмета дискуссии.

### **Участие МККК в военных учениях**

МККК избирательно принимает участие в военных учениях, когда его приглашают к этому и когда цель этих учений — управление кризисами силами военных, что включает в себя отношения между гуманитарными организациями и военными. Задача в данном случае заключается в том, чтобы добиться более четкого и правильного понимания мандата и деятельности МККК, а также в распространении знаний и информации о международном гуманитарном праве. Такое участие должно начинаться на этапе планирования. Особое значение придается международным учениям.