

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОЕННЫХ И ВООРУЖЕННЫХ ЭСКОРТОВ ДЛЯ ГУМАНИТАРНЫХ КОНВОЕВ

Дискуссионный документ и не имеющие обязательной силы рекомендации

Вводное примечание:

Целевая группа первого заместителя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по политике в области безопасности обратилась к Управлению по координации гуманитарной деятельности (УКГД) с просьбой подготовить проект руководящих принципов использования военных и вооруженных эскортов для гуманитарных конвоев. Совместно с членами Межучрежденческого постоянного комитета (МПК), Канцелярией Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности, ДОПМ, научными рецензентами и работающими на местах коллегами из ряда организаций был разработан нижеследующий текст. Он был утвержден для применения Рабочей группой Межучрежденческого постоянного комитета (РГ МПК) на ее сессии в мае 2001 года. Утвержденный Рабочей группой МПК текст был затем передан в Управление Организации Объединенных Наций по правовым вопросам для рассмотрения, после чего в него был внесен ряд дополнительных поправок.

В части I рассматривается широкий политический контекст. Делается вывод о том, что вследствие изменений в природе конфликтов и в природе гуманитарной помощи использование военных и вооруженных эскортов в ограниченном числе случаев необходимо. В этих случаях их следует использовать умеренно и только в соответствии с четкими руководящими принципами. Часть II состоит из двух комплексов не имеющих обязательной силы рекомендаций: один из них касается того, когда можно использовать эскорты, а второй – того, каким образом их можно использовать.

Часть I

Введение: Меры по поддержке гуманитарных операций в условиях разрушения гуманитарного пространства

Один из важных постулатов, касающихся гуманитарных операций в условиях войны, заключается в том, что вооруженные силы выиграют больше в том случае, если они сосредоточат усилия на военных целях, чем если они сосредоточат усилия на целях невоенных¹. Участники многих конфликтов готовы согласиться на проведение гуманитарных операций, считая, что такие операция не представляют собой существенного препятствия достижению их собственных военных целей и что гуманитарные организации не являются стороной конфликта. В международном гуманитарном праве предпринимаются попытки на основании этого различия между военной и невоенной сферой создать то, что теперь иногда называют "гуманитарным пространством"². С позиции упрочения этого гуманитарного пространства использование вооруженных военных эскортов для гуманитарных конвоев в целом неуместно.

¹ Claude Bruderlein, *Towards a New Strategic Approach to Humanitarian Protection and the Use of Protected Areas*, 2. New York and Geneva: United Nations (OCHA), 2000.

² Там же, цитируется Jean Pictet, *Development and principles of international humanitarian law*. Geneva, Henry Dunant Institute, 1985.

Вместе с тем разграничение военных и невоенных целей нередко является проблематичным. Военные и политические лидеры зачастую считают все население противной стороны врагом и подходящим объектом военных операций. Страдания "вражеского" населения в этих случаях не являются побочным следствием военных операций; нередко это цель таких операций³.

Даже когда не предпринимаются целенаправленных усилий к тому, чтобы сделать гражданское население мишенью, гражданские лица все чаще становятся жертвами "оружия площадного поражения", включая авиабомбардировки населенных пунктов. Ко времени Второй мировой войны различие между участниками боевых действий и гражданским населением было в значительной мере размыто⁴. Таким образом, несмотря на расширение и дальнейшую кодификацию международного гуманитарного права и законов войны доля убитых гражданских лиц в общей смертности в прошлом столетии увеличилась⁵.

В гуманитарном сообществе не прекращаются дискуссии о том, как следует рассматривать этот процесс. Сторонники одной из точек зрения подчеркивают, что соответствующей реакцией на это размывание границ военной и невоенной сфер должно быть подтверждение беспристрастности, нейтралитета и независимости гуманитарного сообщества и принятие всех целесообразных мер к тому, чтобы сделать более четким различие между военными и гуманитарными субъектами⁶. Основное внимание здесь уделяется укреплению достигнутого в результате переговоров доступа к получателям помощи. Сторонники несколько иного взгляда утверждают, что по мере разрушения согласованных предпосылок, на которых базируется международная гуманитарная деятельность, необходимо больше внимания уделять мерам по обеспечению выполнения, в том числе военными средствами, определенных минимальных стандартов⁷. В этом контексте использование военных и вооруженных эскортов рассматривается как реакция на изменившиеся обстоятельства – как новое средство достижения давно установленной гуманитарной цели.

Актуальность этих дискуссий усиливают два других процесса. Во-первых, гуманитарные работники во все больших масштабах становятся жертвами преследований и вооруженных нападений. Иногда это часть целенаправленных усилий с целью помешать оказанию гуманитарной помощи и услуг "вражескому" населению или функциональный показатель степени, в которой "гуманитарные" организации больше не считаются беспристрастными, нейтральными и независимыми. Иногда это просто функциональный показатель

³ См., например, Brooks D. Simpson and Jean V. Berlin, eds, Sherman's Civil War: Selected Correspondence of William T. Sherman, 1860-1865 (University of North Carolina Press, 2000).

⁴ См., например, Peter Calvocoressi, Guy Wint and John Pritchard, Total War, 2nd ed. (London: Penguin, 1989), 512.

⁵ Оценки доли гражданских лиц в общей численности погибших ненадежны. В рамках Организации Объединенных Наций (A/C/3 SR 1780) были произведены оценки по следующим конфликтам, приведенные в Esbjorn Rosenblad, International humanitarian law of armed conflict, (Geneva: Henri Dunant Institute, 1979), 55-6: Первая мировая война – 5%; Вторая мировая война – 48%; Корейская война – 84%; Вьетнамская война – более 85%.

⁶ См., например, Ed Schenkenberg van Mierop in 'Civil-Military Cooperation in the Wake of Kosovo: A Humanitarian Perspective', Conference on Civil-Military Cooperation, Copenhagen, 1-2 September 2000.

⁷ См., например, доклад Брахими (A/55/305), пункты 50, 63.

бандитизма, преступности и общего распада власти, которые связаны со многими современными конфликтами, особенно в "потерпевших крах государствах"⁸.

Второй процесс, служащий активизации дискуссий об отношениях между военными и гуманитарными сообществами, – это эволюция военного мышления в отношении оказания гуманитарной помощи и услуг. В НАТО и других организациях развивалась доктрина операций, проводимых военными и гражданскими субъектами, в сторону расширения использования вооруженных сил для поддержки предоставления гуманитарной помощи, а иногда даже непосредственного оказания этой помощи⁹.

Подготовка руководящих принципов – пять предварительных вопросов:

Для рассмотрения некоторых из этих вопросов первый заместитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций создал Целевую группу по проблемам политики, связанным с безопасностью персонала. На своем заседании в Нью-Йорке 17–18 ноября 1999 года эта Целевая группа высказала рекомендации в ряде областей¹⁰. Одна из этих рекомендаций заключалась в том, что необходимо разработать руководящие принципы в отношении использования военных вооруженных эскортов для гуманитарных конвоев. Разработать эти руководящие принципы было предложено УКГД.

Число миссий, в ходе которых возникает эта проблема, относительно невелико. Гуманитарные конвои Организации Объединенных Наций передвигаются без военных или вооруженных эскортов в 15 из 22 сложных чрезвычайных ситуаций, в которых УКГД в настоящее время активно работает. Тем не менее эта проблема свидетельствует о наличии более широких проблем, касающихся отношений гуманитарных организаций с военными.

При подготовке руководящих принципов использования военных и вооруженных эскортов для гуманитарных конвоев могут быть заданы пять комплексов вопросов:

- i. Представляет ли природа современного конфликта для гуманитарных работников риски, которые в прошлом отсутствовали?
- ii. Если так, является ли военная и вооруженная защита гуманитарных конвоев уместной реакцией, или же связь с военными субъектами дискредитирует беспристрастность гуманитарных организаций?
- iii. Если гуманитарные конвои подвергаются все большему риску и если связь с военными не дискредитирует их принципы или операции, будет ли предоставление военных или вооруженных эскортов действительно полезным? Это увеличит безопасность или уменьшит ее? Это превысит

⁸ В резолюции Генеральной Ассамблеи 54/192 (17 декабря 1999 года) выражается глубокое сожаление по поводу увеличивающегося числа жертв среди гуманитарного персонала Организации Объединенных Наций и озабоченность тем, что "все меньше уважаются принципы и нормы международного гуманитарного права". В докладе Генерального секретаря о безопасности и защите персонала Организации Объединенных Наций (A/55/494, 18 октября 2000 года) более подробно рассмотрен растущий уровень опасности.

⁹ См., например, Jean-Daniel Tauxe, 'The ICRC and civil-military cooperation in situations of armed conflict', 45th Rose-Roth Seminar, Montreux, 2 March 2000.

¹⁰ "Доклад целевых групп по политическим, правовым и оперативным вопросам" ('Report of the Task Forces on Policy and Legal and Operational Issues'), распространенный запиской первого заместителя Генерального секретаря от 28 марта 2000 года.

порог Минимальных оперативных стандартов безопасности Организации Объединенных Наций или окажется ниже этого порога? Это увеличит масштаб помощи, которую можно оказать, или уменьшит его? Увеличит ли это безопасность групп населения, получающих помощь, или поставит ее под угрозу?

- iv. Каковы будут последствия неиспользования вооруженных и военных эскортов для гуманитарных конвоев?
- v. Какие политические меры и практические методы в отношении использования вооруженных и военных эскортов уже введены в действие и насколько эффективными они оказались?
- i. Увеличение риска, которому подвергаются гуманитарные работники

При современных боевых действиях возрастает риск, которому подвергаются гуманитарные работники. Можно выделить три основные причины этого.

a) Все более беспорядочный характер военных действий

В период 1900–1950 годов основная доля военных действий велась регулярными вооруженными силами. Характерными свойствами этих сил были сильное командование, контроль и коммуникации, строгая внутренняя дисциплина и четкое различие между использованием силы в военных целях и ее использованием в личных или преступных целях. В течение этого периода гуманитарные работники – главным образом из движения Красного Креста – действовали с согласия воюющих сторон и редко сталкивались со сколько-нибудь существенной степенью физической угрозы. Символ Красного Креста обеспечивал защиту, признававшуюся практически повсеместно¹¹.

В период 1950–2000 годов основная доля военных действий велась нерегулярными силами. Межгосударственные войны, на долю которых в предыдущие пятьдесят лет приходилась большая часть военных действий, в значительной мере сменились национально-освободительными, повстанческими и сепаратистскими войнами, а в последние годы столетия – своего рода гангстерскими войнами, которые были частично этническими, частично политическими и частично криминальными. Командование, контроль и коммуникации, как и внутренняя дисциплина нередко были слабее, чем в предыдущий период. Растущее использование детей-солдат и солдат, воюющих под действием наркотиков, а также криминализация и "приватизация" конфликтов, возможно, усилили эту тенденцию¹².

b) Эрозия представления о беспристрастности гуманитарных работников: Рост числа гуманитарных организаций

До 1950 года движение Красного Креста играло главенствующую роль в оказании гуманитарных услуг в вооруженных конфликтах. Его беспристрастность и нейтралитет

¹¹ International Committee of the Red Cross (ICRC), "Principles and response in international humanitarian assistance and protection (C. The use of armed escorts)", представлен на 26-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, 15 сентября 1995 года.

¹² A/55/494, Приложение II.

были общепризнанны. К концу XX века в основных районах конфликтов действовали сотни неправительственных организаций¹³. Многие из них имели религиозную, этническую или национальную принадлежность, делавшую их объектами подозрения в конфликтах, которые сами имели религиозный или этнический характер. В некоторых случаях подозрения были вполне обоснованными, а другие организации, искренне преданные гуманитарным принципам, страдали из-за их ассоциации с ними¹⁴.

с) Эрозия представления о беспристрастности гуманитарных работников: Изменение роли гуманитарных организаций

Во время крупных конфликтов периода 1900–1950 годов гуманитарные организации не предпринимали действий, которые могли повлиять на исход конфликта. Например, ни одна гуманитарная организация не обеспечивала продовольствием население Ленинграда во время блокады города в 1941–1944 годах. Судя по всему, фактически германская политика, направленная на то, чтобы голодом заставить Ленинград покориться, признавалась всеми законной военной целью¹⁵. Таким образом, в данном случае не было противоречия между действиями осаждающей стороны и действиями гуманитарного сообщества.

Пятьдесят лет спустя все чаще наблюдается столкновение интересов. Один из примеров этого – использование голода в качестве средства ведения войны. Гуманитарное сообщество реагирует на возрождение этой практики в недавних конфликтах все более настойчивыми утверждениями о необходимости оказывать продовольственную помощь тем, кто в ней нуждается. Когда одна или несколько воюющих сторон начали активно использовать голод в военных целях во время конфликтов в Афганистане, Анголе, Боснии и Герцеговине, Косове, Сомали, южном Судане, северной Уганде, Хорватии и ряде других мест, гуманитарные организации попытались помешать этому при помощи поставок продовольствия¹⁶. Гуманитарное сообщество иногда реагировало, присоединяясь к военным субъектам, являющимся (или считающимся) сторонами конфликта, как это было в Боснии и Герцеговине¹⁷.

¹³ В Боснии и Герцеговине в 1995 году – свыше 3000 человек из более чем 250 гуманитарных организаций с действующими удостоверениями УВКБ ООН. Mark Cutts, 'The Humanitarian operation in Bosnia and Herzegovina, 1992-95: Dilemmas in negotiating humanitarian access,' (Geneva: UNHCR, New Issues in Refugee Research – Working Paper No. 8, 1999), 7. В Косове в 1999 году действовали по меньшей мере 180 НПО. Suhrke, Barutciski, Garlock and Sandison, 'The Kosovo Refugee Crisis: And independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response,' (Geneva: UNHCR, February 2000), 65.

¹⁴ См., например, Cutts, 7, 23-4, выше. См. также ICRC, "Principles and response" выше.

¹⁵ Подобно тому как кодекс Либера (ст. 17) гласит, что "брать противную воюющую сторону, как вооруженную, так и невооруженную, измором с тем, чтобы это привело к скорейшему подавлению противника, вполне законно", Военный трибунал в Нюрнберге заявил в отношении блокады Ленинграда, что "отсечение всех внешних источников жизнеобеспечения считается правомерным". War Crimes Reports Vol. 12, 84.

¹⁶ См., например, Action Against Hunger (ACF), *Geopolitics of Hunger: 2000-2001 – Hunger and Power*. Boulder: Lynne Rienner, 2000. См. также Catherine Bertini, "Statement to the United Nations Security Council Debate on Security of UN Humanitarian Personnel, New York, 9 February 2000," (Rome: World Food Programme, 2000).

¹⁷ Larry Minear et al, 'Humanitarian Action in the Former Yugoslavia: The U.N.'s Role, 1991-1993', *Watson Institute Occasional Paper Series #18*, 1994, 83-103.

ii. Беспристрастность и использование силы, включая вооруженные эскорты

Во многих случаях использование силы, включая вооруженные эскорты, может дискредитировать беспристрастность гуманитарных организаций.

Встречаются, однако, и обстоятельства, в которых использование вооруженных и военных эскортов для гуманитарных конвоев *увеличивает* способность таких организаций оказывать помощь беспристрастно, то есть "независимо от расы, вероисповедания или национальности того, кто ее получает... и определяется только потребностями"¹⁸. Уже приводился пример ситуаций блокады, и его можно распространить и на другие ситуации, в которых одна воюющая сторона, контролирующая доступ в районы, находящиеся под контролем другой воюющей стороны, может стремиться уменьшить объем помощи, поступающей тем, кого они рассматривают как вражеское население. Во время конфликта в Боснии и Герцеговине у гуманитарных организаций не было возможности оказывать помощь на основе потребности из-за нежелания военных группировок, контролирующих доступ к наиболее нуждающемуся в помощи населению, сотрудничать с ними. Лишь когда им были предоставлены военные эскорты – и когда возникла перспектива использования силы теми, кто предоставил эти эскорты, – этот дисбаланс был несколько скорректирован¹⁹.

iii. Полезность использования вооруженных и военных эскортов

Во множестве случаев – в огромном большинстве – использование вооруженных и военных эскортов может лишь ухудшить положение. Использование таких эскортов может поставить под угрозу безопасность гуманитарного персонала и сократить его возможность эффективно оказывать помощь на основе потребности и независимо от расы, вероисповедания или национальности. Например:

- . Сотрудничество с внешними вооруженными силами, включая сотрудничество с силами, имеющими мандат Организации Объединенных Наций, может привести к тому, что местные структуры станут ассоциировать гуманитарные организации с политическими и военными целями этих сил.
- . Сотрудничество с вооруженными или военными эскортами, не имеющими возможности одержать верх в случае нападения на них – и обеспечить использование маршрутов следующими конвоями, – может привести к тому, что конвой или маршрут конвоя станут более уязвимыми, чем это было бы без использования эскорта.
- . Зависимость от поддержки со стороны военных или вооруженных сил, как иностранных, так и местных, нередко исключает возможность действовать без участия таких сил.
- . Сотрудничество с одной воюющей стороной может сделать невозможными или опасными действия на территории, контролируемой другой воюющей

¹⁸ Эта формулировка гуманитарного императива приведена в статье 2 "Кодекса поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) при осуществлении программ ликвидации последствий катастроф и стихийных бедствий", 1994 год.

¹⁹ Cutts, 14-16.

стороной, если только нет соглашения о передаче конвоев из рук в руки на границе.

Эти проблемы усугубляются, когда, как обычно бывает, гуманитарные субъекты остаются в зоне конфликта после того, как ее покидают внешние вооруженные силы.

iv. Последствия неиспользования военных и вооруженных эскортов

Существуют гуманитарные организации, которые – по причинам более широких принципов – не будут использовать военные и вооруженные эскорты независимо от того, насколько они полезны, для защиты своих конвоев. Эта позиция может способствовать усилению общей тенденции непосредственного оказания гуманитарных услуг иностранными военными силами.

В тех случаях, когда гуманитарные организации не хотят или не могут оказать гуманитарные услуги, возрастает вероятность того, что этот пробел заполнят иностранные вооруженные силы. Они будут делать это независимо от того, являются ли причины военными (например, когда такие действия представляют собой часть усилий по обеспечению хорошего отношения со стороны населения, среди которого действуют эти вооруженные силы), узкоинституциональными (например, когда необходимо обеспечивать наглядность деятельности вооруженных сил в периоды затишья) или непосредственно политическими (например, как часть кампании по формированию общественного мнения в направляющем эти силы государстве).

Опыт Косова представляется еще одним примером того, в какой мере двусторонние и военные субъекты могут принять и принимают на себя функции, обычно выполняемые независимыми гуманитарными организациями²⁰. Однако даже если сложившаяся в Косове ситуация не повторяется, "определенные западные государства, ЕС и НАТО пересматривают военную доктрину, в частности в сфере безопасности, и ищут способ применить часть своего военного потенциала и ресурсов, недостаточно используемых в настоящее время, в гражданских целях"²¹.

v. Уже применяемые политические меры и практические методы

В рамках Организации Объединенных Наций разработка политики в отношении использования вооруженных и военных эскортов для гуманитарных конвоев и в отношении связанных с этим вопросов, таких как использование вооруженной или военной охраны для стационарных объектов, не носила целостного характера. Вместе с тем члены системы Организации Объединенных Наций приняли политику, признающую необходимость использования вооруженных и военных эскортов в исключительных обстоятельствах²².

Использование вооруженной охраны, предоставляемой охранными компаниями для сопровождения конвоев, регулирует распространенная 9 января 1996 года директива по

²⁰ Дополнительную информацию см. в Larry Minear et al, 'NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis', Watson Institute Occasional Papers Series #36, 2000.

²¹ Таухе, *ibid.*

²² Можно сравнить, например, UNHCR, *The Security and Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements*, EC/49/SC/INF.2, 1999 с UNSECOORD, *United Nations Security Operations Manual*, 1995.

безопасности об использовании вооруженной охраны организациями системы Организации Объединенных Наций. Такое использование охраны подлежит утверждению Координатором Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности.

Что касается защиты конвоев подразделениями сил Организации Объединенных Наций, то разрешение на отставку такого подразделения как миротворческих сил, так и сил по поддержанию мира находится в компетенции Совета Безопасности, который также определяет мандат такого подразделения. Любая защита гуманитарных конвоев, ожидаемая со стороны военного компонента операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, должна соответствовать мандату операции по поддержанию мира ООН, определенному Советом.

В сообществе гуманитарных организаций, не входящих в Организацию Объединенных Наций, существует целый спектр политических позиций. Движение Красного Креста считает, что, "как общий принцип, любая вооруженная защита любой составляющей Движения противоречит следующим фундаментальным принципам: человечность, независимость, беспристрастность и нейтралитет"²³. Ряд других организаций, включая, в частности, партнеров учреждений Организации Объединенных Наций по осуществлению их программ, не имеют подобных возражений политического характера²⁴.

Были предприняты усилия по выработке общей политики для всех гуманитарных организаций, включая как членов системы Организации Объединенных Наций с гуманитарными мандатами, так и гуманитарные неправительственные организации. В 1995 году Рабочая группа Межучрежденческого постоянного комитета одобрила доклад Целевой группы по использованию военных ресурсов и средств гражданской обороны для поддержания гуманитарной деятельности²⁵. В докладе не шла речь конкретно об использовании вооруженных и военных эскортов, однако в нем установлены шесть общих "рабочих принципов", касающихся использования всех военных ресурсов для поддержания гуманитарной деятельности. Согласно этим принципам:

- i. Решения о согласии использовать военные ресурсы должны принимать гуманитарные организации, а не политические власти и исключительно на основе гуманитарных критериев.
- ii. С просьбами о предоставлении военных ресурсов следует обращаться только в тех случаях, когда нет сопоставимой гражданской альтернативы, и только при помощи военных ресурсов можно удовлетворить насущную гуманитарную потребность. Военные ресурсы поэтому должны быть уникальны по природе или своевременности применения и использоваться лишь как последнее средство.
- iii. Гуманитарная операция с использованием военных ресурсов должна сохранять гражданскую природу и характер. Операция должна оставаться под общим руководством и контролем гуманитарной организации,

²³ International Committee of the Red Cross (ICRC), 'Report on the use of armed protection for humanitarian assistance', выдержка из 'Working Paper, Council of delegates, 1995', представленной на Совете делегатов МККК и Международной федерации, Женева, 1–2 декабря 1995 года.

²⁴ Cutts, 6-10.

²⁵ United Nations Department of Humanitarian Affairs, 'Inter-Agency Standing Committee Working Group, XIXth Meeting, 27 September 1995, Geneva: Summary Record'.

ответственной за эту операцию, безотносительно конкретного порядка подчиненности самих военных ресурсов. По возможности военные ресурсы должны применяться без оружия и внешне выглядеть гражданскими.

- iv. Страны, предоставляющие военный персонал для поддержания гуманитарных операций, должны обеспечить соблюдение кодекса поведения и принципов гуманитарной организации, ответственной за проведение этих операций.
- v. Крупномасштабного участия военного персонала в непосредственном оказании гуманитарной помощи следует избегать.
- vi. При любом использовании военных ресурсов необходимо следить за тем, чтобы гуманитарная операция сохраняла свой международный и многосторонний характер²⁶.

Наиболее общие из этих принципов – пункты i и ii, выше – очевидно могут быть применены к конкретному случаю использования вооруженных и военных эскортов. Пункты iii–vi могут оказаться менее применимыми. Пункт iii, например, может резко снизить сдерживающий потенциал вооруженного или военного эскорта в случае возможного нападения на него.

На практике позиции различных гуманитарных организаций не сильно различаются, хотя в процессе принятия решений могут применяться различные критерии.

Вывод:

Для всех основных гуманитарных организаций наиболее уместна в целом ограничительная практика. Какими бы политическими принципами они ни руководствовались, эти принципы должны отражать общую цель ограничения обстоятельств, при которых организации могут быть вынуждены прибегнуть к использованию вооруженных или военных эскортов.

Унификацию практики гуманитарных организаций в данной области нужно приветствовать и следует закреплять, с тем чтобы по возможности обеспечивать общую позицию всех гуманитарных организаций в ходе любой конкретной операции.

Какие бы руководящие принципы ни были приняты, они должны отражать два уровня принятия решения: во-первых, *когда* следует использовать вооруженные и военные эскорты и, во-вторых, приняв решение об использовании такого эскорта, *каким образом* его следует использовать.

²⁶ United Nations Department of Humanitarian Affairs, 'The Use of Military and Civil Defence Assets in Support of Humanitarian Operations: Report of the Task Force', 27 September 1995.

Часть II

Не имеющие обязательной силы рекомендации относительно того, когда следует использовать военные и вооруженные эскорты

Общее правило

Как правило, гуманитарные конвои не должны использовать вооруженные или военные эскорты.

Исключения (критерии)

Исключения из общего правила следует рассматривать как последнее средство и только если удовлетворены все следующие критерии:

- i. *Суверенитет.* Суверенная власть или местный контролирующий орган ("местные власти") не хотят или не могут обеспечить безопасную обстановку без использования военных или вооруженных эскортов.
- ii. *Потребность.* Уровень гуманитарной потребности таков, что отсутствие гуманитарной помощи приведет к недопустимым людским страданиям, но помощь нельзя оказать без использования военных или вооруженных эскортов.
- iii. *Безопасность.* Вооруженные и военные эскорты могут предоставляться таким образом, чтобы они располагали убедительным сдерживающим потенциалом, необходимым для повышения безопасности гуманитарного персонала и укрепления способности оказать помощь ее предполагаемым получателям, не ставя под угрозу безопасность получателей помощи и прочих групп местного населения.
- iv. *Устойчивость.* Использование вооруженного или военного эскорта не должно ставить под угрозу способность организации безопасно и эффективно выполнять свой мандат в более долгосрочной перспективе.

Исключения (процедуры)

В рамках системы Организации Объединенных Наций определением того, удовлетворены ли критерии, обычно занимается уполномоченный сотрудник. Уполномоченный сотрудник отвечает за безопасность персонала и сохранность имущества Организации Объединенных Наций и подотчетен Генеральному секретарю через Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности.

Примечание: В большинстве случаев, хотя и не всегда, один человек выполняет функции координатора гуманитарной помощи, координатора-резидента и уполномоченного сотрудника. Полномочия координатора-резидента в отношении персонала и собственности Организации Объединенных Наций подробно изложены в разделе V, пункт 20, "Руководства по вопросам безопасности на местах".

Признавая, что общая позиция гуманитарных субъектов повысит безопасность всех, до принятия решения уполномоченный сотрудник (или координатор гуманитарной помощи, в зависимости от ситуации) проводит широкомасштабные консультации в рамках гуманитарного сообщества. Уполномоченный сотрудник предлагает представителям гуманитарного сообщества, не входящего в систему Организации Объединенных Наций, принять участие в работе Группы по обеспечению безопасности в качестве ее членов или наблюдателей.

В отношении критерия *суверенитета* уполномоченный сотрудник официально предлагает местным властям определить, готовы ли они и в состоянии ли они обеспечить необходимую безопасную обстановку и выполнять свои обязательства в рамках международного гуманитарного права. Уполномоченный сотрудник официально информирует членов гуманитарного сообщества о роли сил, действующих согласно мандату Совета Безопасности, в отношении поддержки этого сообщества и положений действующего соглашения о статусе сил.

Примечание: В ряде случаев возникала путаница относительно того, действует ли страновое соглашение/соглашение о статусе сил/соглашение о статусе миссии, на кого оно распространяется и что оно означает на практике. Уполномоченный сотрудник стремится достичь ясности по этому вопросу для представителей широкого гуманитарного сообщества в качестве основы планирования в сфере безопасности.

В отношении критерия *безопасности* к факторам, которые следует принять во внимание уполномоченному сотруднику, относятся следующие:

Кто предоставляет эскорт? (Например, силы Организации Объединенных Наций, проводящие операции по поддержанию мира и руководствующиеся в своих действиях решениями Совета Безопасности; другие международные силы; правительственные силы; силы негосударственных субъектов; вооруженная охрана, предоставляемая охранными компаниями, использование которой сообществом Организации Объединенных Наций подлежит утверждению Координатора ООН по вопросам безопасности.)

Каковы их возможности? (Например, могут ли они предоставить сведения о положении в сфере безопасности? Располагают ли они эффективным потенциалом для сдерживания нападений? Будут ли они убедительны в случае такого нападения? Каковы их правила применения силы? Каков их порядок подчинения и управления? Располагают ли они возможностями для эвакуации? Смогут ли они сохранить маршрут открытым и безопасным для будущих конвоев, после того как сила была использована для обеспечения прохождения одного конвоя?)

Какое место занимает защита гуманитарных конвоев среди приоритетов тех, кто предоставляет эскорты? Являются ли сами эскорты потенциальным источником опасности?

Имеется ли возможность выбора? (Например, настаивают ли те, кто предоставляет эскорты, – по политическим, военным, экономическим или

криминальным причинам – на их использовании? Если да, каковы возможные последствия сопротивления подобной настойчивости?)

Окажет ли использование эскортов в одном районе пагубное влияние на возможность выполнения организацией ее мандата в других районах? (Например, если эскорты предоставляет одна из воюющих сторон, повлияет ли это на способность организации действовать в районах, неподконтрольных этой воюющей стороне?)

В отношении критерия *устойчивости* уполномоченный сотрудник рассматривает вопрос о том, может ли использование вооруженных или военных эскортов затруднить оказание помощи в дальнейшем. (Например, если эскорты предоставляют внешние вооруженные силы, что произойдет, если, как обычно бывает, эти вооруженные силы покинут район, а гуманитарные операции необходимо продолжать?)

Примечание: Имеются случаи, когда, как определено уполномоченным сотрудником, критерии безопасности или устойчивости не удовлетворяются. В этих случаях может оказаться уместным временно прекратить операции или покинуть район их проведения. Продолжение проведения операций в условиях недопустимо высокой степени риска редко оказывается эффективным средством удовлетворения гуманитарных потребностей. Политические власти неоднократно поощряли гуманитарных субъектов к продолжению операций – под защитой военного и вооруженного эскорта и в условиях недопустимо высокого риска, – чтобы оправдать то, что они сами не принимают меры для устранения первопричин гуманитарного кризиса.

Отношения с силами, действующими в рамках мандата Организации Объединенных Наций

Роль и мандат сил, действующих в рамках мандата Организации Объединенных Наций, определяются Советом Безопасности Организации Объединенных Наций и являются обязательными для выполнения. Отношения между представителями Генерального секретаря, координаторами-резидентами и координаторами гуманитарной помощи при выполнении этого мандата регулируются запиской Генерального секретаря от 30 октября 2000 года. Отношения между политическими/военными элементами присутствия Организации Объединенных Наций и гуманитарным присутствием – включая касающиеся использования военных эскортов для гуманитарных конвоев – определяются соглашением между специальным представителем/представителем Генерального секретаря и координатором гуманитарной помощи/координатором-резидентом и должны соответствовать мандату Совета Безопасности. В соответствии с пунктом 8 записки Генерального секретаря специальный представитель/представитель Генерального секретаря и координатор гуманитарной помощи/координатор-резидент должны урегулировать политические разногласия на местах. Если это невозможно, проблема передается для разрешения целевой группе штаб-квартиры.

Примечание 1: Число ситуаций, в которых есть возможность использования эскортов, выделяемых силами, которые имеют мандат Организации Объединенных Наций, ограничено. В настоящее время в число возможных примеров входят только Восточный

Тимор, Эритрея/Эфиопия и Сьерра-Леоне, причем фактически эскорты не используются ни в одной из этих стран.

Примечание 2: В докладе Брахими (раздел III/E) предложена концепция беспристрастности, которая в некоторых обстоятельствах сильно отличается от гуманитарных принципов, регулирующих оказание гуманитарной помощи. В таких обстоятельствах нет автоматического совпадения интересов между элементами Организации Объединенных Наций, подотчетными представителю/специальному представителю Генерального секретаря, и теми, чью деятельность координирует координатор гуманитарной помощи/координатор-резидент.

Не имеющие обязательной силы рекомендации относительно того, как использовать военные и вооруженные эскорты

Рекомендации, касающиеся отношений между гуманитарными организациями и военными

В ситуациях, где присутствует внешний военный субъект, отношения между гуманитарным сообществом и внешними военными силами должны базироваться на ряде руководящих принципов, включая:

- i. *Главенство гуманитарных организаций в гуманитарной работе.* Гуманитарной работой в первую очередь должны заниматься гуманитарные организации. В случае если военные организации играют непосредственную роль в поддержке гуманитарной работы, она должна сводиться к обеспечению безопасной обстановки и/или предоставлению материально-технической поддержки по просьбе гуманитарных организаций.
- ii. *Главенство гуманитарных критериев.* Решение запрашивать предоставление или соглашаться на использование военных и вооруженных эскортов должны принимать гуманитарные организации, а не политические или военные власти, причем исключительно на основе гуманитарных критериев.
- iii. *Гуманитарная принадлежность.* Гуманитарные конвои должны сохранять свою гражданскую природу и характер. За исключением транспортных средств, оружия и личного состава, обеспечивающих сопровождение, конвои должны оставаться исключительно гуманитарными, и вооруженный персонал должен оставаться в отдельных транспортных средствах. Чтобы проявить гражданский характер гуманитарных конвоев, на транспортных средствах, за исключением используемых для перевозки вооруженных эскортов, можно разместить наклейки "Оружия нет".

Примечание: В случаях привлечения внешних военных субъектов вышеуказанные руководящие принципы должны быть заранее согласованы. Представители гуманитарного сообщества могут предпочесть рассмотреть вопрос о подготовке соглашений с основными военными структурами об утверждении этих принципов как основу

для сотрудничества и разделения обязанностей в области организации эскортов для гуманитарных конвоев.

Коллективные действия гуманитарного сообщества: процесс переговоров

Если это возможно, переговоры об организации сопровождения должна проводить единая группа, представляющая все гуманитарные организации, желающие организовать вооруженные и военные эскорты для своих конвоев. Такая группа должна до начала переговоров выработать общую позицию по процедурным вопросам, по которым предстоит достичь соглашения.

Примечание: Например:

- . Заключат ли гуманитарные организации общее соглашение для всех заинтересованных организаций, или потребуется отдельное соглашение с каждой организацией.*
- . С какими сторонами будут вестись переговоры о заключении соглашения о предоставлении эскорта.*
- . На каком уровне будут вестись переговоры о заключении соглашения о предоставлении эскорта.*
- . Будет ли соглашение официальным и оформленным в письменном виде, или же оно будет иметь форму неофициальной договоренности.*
- . Какие условия будут приняты; потребуется ли платить организации, предоставляющей эскорт, и каковы будут затраты.*
- . Каковы политические последствия соглашения; какие при этом возникают проблемы юридической ответственности, и применимы ли привилегии и иммунитеты Организации Объединенных Наций и на кого они распространяются.*
- . Будет ли предано гласности существование соглашения и его содержание.*

Коллективные действия гуманитарного сообщества: сущность переговоров

Если это возможно, представляющая гуманитарные организации группа должна иметь общую позицию по основным моментам, в отношении которых предстоит достичь договоренности.

Примечание: Например:

- . Процедуры, касающиеся оценки безопасности до отправления конвоя (например, роль уполномоченного сотрудника и Группы по обеспечению безопасности в оценке уровня угрозы и принятии соответствующих мер; будут ли формально определены "этапы", каждый из которых требует соответствующей конфигурации).*

- . *Процедуры, касающиеся состава конвоев (например, будут ли вместе двигаться транспортные средства Организации Объединенных Наций и НПО; будет ли выдан путевой лист, и если да, то кому; будет ли разрешено перевозить пассажиров, и если да, то какие категории пассажиров).*
- . *Процедуры, касающиеся порядка подчинения и управления конвоем (например, кто будет иметь полномочия выбирать конфигурацию конвоя и решать, следует ли прервать движение конвоя или изменить его маршрут; будут ли сопровождаемые транспортные средства иметь право покинуть конвой в одностороннем порядке).*
- . *Процедуры, касающиеся перевозки и использования оружия (например, гуманитарные конвои должны сохранять гражданскую природу и характер. За исключением транспортных средств, оружия и личного состава, обеспечивающих сопровождение, конвои должны оставаться исключительно гуманитарными. Вооруженный личный состав должен оставаться в отдельных транспортных средствах).*
- . *Процедуры, касающиеся коммуникаций и взаимодействия (например, каким образом сопровождающие будут общаться с сопровождаемыми в пути и в штаб-квартире).*
- . *Процедуры, касающиеся требований к предварительному согласованию передвижения, контрольно-пропускным пунктам, остановкам, обыскам, оплате и т. д.*
- . *Процедуры, касающиеся взаимодействия с людьми, встреченными в пути.*
- . *Процедуры, касающиеся инцидентов, связанных с безопасностью.*

Коллективные действия гуманитарного сообщества: кодексы поведения

Гуманитарное сообщество должно поощрять разработку кодексов поведения для конкретных ситуаций; разрабатывать их должны на общей структурной основе представители организаций гуманитарного общества, как входящих, так и не входящих в систему Организации Объединенных Наций. Такие кодексы поведения должны согласовываться с Минимальными оперативными стандартами безопасности Организации Объединенных Наций для данной местности.