

Операции МККК, проводимые на местах: проблема безопасности

Филипп Ден¹

При любом обсуждении вопросов безопасности в первую очередь надо думать о необходимости сохранять нейтральность, независимость и беспристрастность гуманитарной деятельности. Без этого МККК не сможет предоставлять защиту и оказывать помощь жертвам конфликта. Любая гуманитарная акция, в ходе которой не соблюдаются эти основополагающие принципы, рано или поздно вызывает недоверие у населения, которому оказывается помощь, либо терпит провал.

За последние 20 лет конфликты, в условиях которых приходится работать делегатам МККК, и сам Комитет претерпели множество значительных изменений. За этот период число сотрудников МККК, направляемых на работу в другие страны, существенно возросло, это же можно сказать и об операциях, осуществляемых Комитетом. Практически в такой же пропорции возросло число местных сотрудников. Поэтому статистически увеличилась и вероятность происшествий, представляющих угрозу безопасности. Кроме того, изменился и механизм действий МККК. Значительно чаще делегаты оказываются ближе к месту боевых действий, чем это было раньше, в результате более опасными стали условия их работы.

Существенно изменилась и обстановка, в которой происходят сами конфликты. Не буду оригинальным, если скажу, например, что дисциплина у комбатантов стала настолько неудовлетворительной, что порой трудно отличить вооруженные силы от бандитских формирований. Все это крайне затрудняет использование наших традиционных методов работы. Значительно возросло и число лиц, с которыми МККК необходимо поддерживать контакты, чтобы обеспечить успешное проведение операций, что вовсе не улучшило условия безопасности, скорее наоборот ухудшило их.

¹ Филипп Ден — делегат по вопросам безопасности Управления по оперативным вопросам МККК. В его задачу входит создание для работающих на местах сотрудников Комитета таких условий безопасности, которые позволили бы им осуществлять свою гуманитарную деятельность. Ранее Ф. Ден занимал различные посты как в штаб-квартире МККК, так и в его представительствах за границей.

Статья написана на французском языке.

Такое изменение условий работы во время конфликтов заставило МККК уделять больше внимания вопросам обеспечения безопасности своей деятельности на местах. Ниже следует краткое изложение общего подхода МККК к решению данной проблемы.

Первое положение, которым руководствуется МККК в вопросах безопасности: опасность не является чем-то исключительным для делегата. Очень часто она свойственна условиям его работы, что всегда должно учитываться при выборе тех или иных оперативных методов.

Второе положение: прежде чем говорить о технической стороне дела, следует помнить, что безопасность — это прежде всего политический вопрос. Никакие правила, никакие меры защиты не заменят системы контактов, которые необходимо установить со всеми сторонами, чтобы убедить их в нейтральности, беспристрастности и независимости МККК. До тех пор пока лица, стоящие во главе формирований комбатантов, воспринимают МККК как организацию, поддерживающую ту или иную сторону, Международный Комитет остается потенциальным объектом нападения. И наоборот — нейтральность и особенно восприятие комбатантами МККК как нейтральной организации (независимость и беспристрастность учреждения являются основой для этого) служат для сторон в конфликте лучшей гарантией того, что МККК не представляет для них угрозы.

Правила безопасности следует понимать и применять, помня об этих двух положениях. Их соблюдение сводит риск до приемлемого уровня, но не устраняет его полностью. Опасность непременно сопутствует условиям работы сотрудников МККК. Полностью устранить ее можно, лишь выведя весь персонал из тех условий, в которых он работает. Отсюда следует, что:

- даже тогда, когда сотрудники МККК работают в условиях, чреватых опасностью, они никогда не должны идти на неоправданный риск или вмешиваться в борьбу. Дерзкое и безрассудное поведение практически никогда не приводит к длительным и положительным результатам в гуманитарном плане;
- опасность, которой подвергаются во время своей работы сотрудники МККК, никогда не должна притуплять у них чувство ответственности при принятии решений независимо от того, на каком уровне это происходит.

Именно поэтому каждый инцидент, связанный с безопасностью, надо проанализировать, и при необходимости провести внутреннее расследование, чтобы установить, сыграло ли поведение делегатов, о которых идет речь, какую-либо роль в развитии событий. Однако учитывая опасные условия работы, на которые добровольно согласились сотрудники, при таких расследованиях не следует поспешно осуждать или обвинять конкретных лиц.

МККК и опасность, угрожающая его делегатам

Степень и вид опасности, которая угрожает исполняющим свои обязанности делегатам МККК, меняются в зависимости от места проведения операций. Понятие безопасности на местах имеет отношение как к ситуациям конфликта, так и к бандитизму и преступности. Впрочем, иногда нелегко провести четкое

различие между разными сопряженными с опасностью условиями. Тем не менее опасность, связанная с уголовной преступностью, имеет тенденцию к усилению, а число соответствующих происшествий растет.

Определение риска

Риск состоит из двух составляющих:

- собственно опасность (или угроза), которая может принимать различные формы (грабеж, похищение, обстрел и т. д.) и иметь разную тяжесть последствий (в плане людских потерь, в оперативном или материальном плане);
- вероятность того, что представляющее опасность событие действительно произойдет.

Сочетание этих двух элементов и характеризует риск.

Меры безопасности обычно направлены на то, чтобы:

- не допустить серьезных инцидентов, устранить вероятность их возникновения. Речь идет о том, чтобы убрать возможный объект нападения (например, избегать перевозки наличных денег, не допускать нахождения делегатов в запретных районах, запрещать передвижение по дорогам, где существует опасность подорваться на mine, и т. д.);
- уменьшить риск с помощью таких мер сдерживания и защиты, как охрана по периметру, выставление охраны, использование бомбоубежища, или профилактических мер, обеспечивающих уважение к МККК и его деятельности, персоналу и имуществу (переговоры со сторонами в конфликте, использование эмблемы, системы оповещения и т. д.);
- уменьшить тяжесть последствий происшествия, если оно все же произошло (эвакуация для оказания медицинской помощи, выплата страховки и т. д.).

Какие бы меры ни принимались с целью уменьшения риска в районах, где проводятся операции, определенная степень риска неизбежно остается, и делегаты МККК должны научиться жить рядом с опасностью. Это утверждение не должно рассматриваться как недостаточное проявление решимости обеспечить безопасность — наоборот, имеющаяся доля опасности и риска означает, что надо сделать все возможное, чтобы их свести к минимуму.

Можно пойти на определенный риск, но только в том случае, если он оправдан с точки зрения результата гуманитарной деятельности. Фактор риска и ожидаемый результат должны соответствовать друг другу. Это правило следует применять как по отношению к деятельности в масштабе всей страны, так и в ежедневной работе делегата. Речь идет не о количественной, а о качественной стороне дела, о том, чтобы постоянно задавать себе вопрос: стоит ли рисковать, чтобы добиться определенного результата при проведении той или иной операции? Если ответ на этот вопрос отрицательный, необходимо рассмотреть возможность отказаться от проведения операции или перенести ее на другое время. Заметим, что понятие результата должно рассматриваться не только с точки зрения краткосрочной (раздача продуктов питания, например), но и долгосрочной перспективы (проведение оценки ситуации), и не сле-

дует подвергать себя риску только для того, чтобы обеспечить свое присутствие или составить «конкуренцию» другим организациям.

Добровольная служба

МККК посылает своих сотрудников для работы в другие страны и нанимает местный персонал, если они явно выражают желание работать в условиях неизбежного риска. Это позволяет Комитету ожидать от каждого из них готовности выехать в любой регион, где осуществляются операции.

Однако делегат может по вполне определенным причинам отказаться от того или иного назначения. Комитет удовлетворяет пожелания этого делегата в отношении сроков командировки или места назначения, но в качестве исключения; в противном случае сотрудничество может быть прервано. Ведь для того чтобы сохранить свою эффективность, МККК должен рассчитывать на готовность каждого своего сотрудника выехать в любое место и выполнять любую работу. В принципе нет такого места, куда бы выезжали только добровольцы, как не существует каких-то особо опасных обстоятельств, которые были бы уготованы для них. Каждый делегат должен быть готов к работе в любом регионе и при любых обстоятельствах.

Уровень риска, связанного с какой-либо конкретной операцией, должен быть для всех одинаков — как для делегатов-иностранцев, так и для местных сотрудников. В частности, не следует поручать сотрудникам из числа местного персонала задание, которое считается слишком опасным для делегатов, за исключением тех случаев, когда такие факторы, как национальность, знание языка, происхождение и прочее, могут сыграть положительную роль с точки зрения обеспечения безопасности. Но именно иностранный сотрудник должен выполнять то или иное задание, если его статус иностранца обеспечит ему безопасность. Кроме того, необходимо постоянно учитывать тот факт, что местные сотрудники могут подвергаться давлению политического характера, не грозящему делегатам-иностранцам, и что любая передаваемая ими конфиденциальная информация может явиться для них фактором риска, а также то, что обычно их нельзя эвакуировать, в отличие от иностранных сотрудников МККК.

Ответственность руководителей

Обеспечение безопасности в МККК зиждется на том, что за нее несет полную ответственность каждый человек, участвующий в принятии решений относительно оперативной деятельности на всех уровнях управления. Это касается всех — от директора управления по оперативным вопросам, который на правах члена Исполнительного совета обладает правом направлять делегатов МККК в зоны новых конфликтов, до делегата, работающего на месте, который сам решает, выезжать ему или нет в ту или иную местность в случае, если возникает непредвиденная опасность.

В этих обстоятельствах главную роль играет глава делегации. Он, в частности, обязан:

- гарантировать последовательность принятия мер обеспечения безопасности, особенно удостовериться в том, что МККК доверяют и принимают с политической и оперативной точек зрения;
- предвидеть опасности, собирая и распространяя необходимую информацию;
- составлять правила безопасности и добиваться соблюдения дисциплины;
- бороться с тенденцией привыкания к опасности, реагировать на инциденты и прислушиваться к мнению подчиненных;
- готовить план действий на случай чрезвычайной ситуации и(или) эвакуации;
- обеспечивать обучение персонала.

Глава делегации может поручить выполнение этих мероприятий кому-нибудь другому, но в любом случае снять с себя ответственность он не вправе.

Обучение всех сотрудников

Залогом укрепления безопасности являются мероприятия по обучению персонала, которым следует придавать первостепенное значение. Они направлены на то, чтобы выработать у сотрудников постоянную готовность правильно действовать в сложных ситуациях, обеспечить принятие ими мер безопасности, вооружить их техническими и иными знаниями, необходимыми для исполнения каждым своих обязанностей.

Обучение:

- охватывает как делегатов-иностранцев, так и местных сотрудников;
- должно учитывать особенности условий и характерных для них опасностей, с которыми может столкнуться каждый сотрудник;
- проводится с учетом фактических задач и обязанностей сотрудников;
- осуществляется в штаб-квартире и на местах.

Общие курсы обучения проводятся для новых делегатов по следующим вопросам: как проехать через КПП, как получить информацию о безопасности обстановки и т. д., а для руководящих оперативных работников по вопросам: как разработать правила безопасности, что делать в случае возникновения инцидента.

Специальные курсы организуются для сотрудников, руководящих конкретными видами деятельности. Так, администраторов учат правильно переводить денежные средства; строителей — сооружать укрытие и защищать здание от проникновения в него посторонних лиц; сотрудников, сопровождающих грузы гуманитарной помощи, — организовывать их перевозку и т. д.

Одним словом, обучение направлено на улучшение условий безопасности, причем всем участникам рассказывают о том, что мандат МККК имеет определенные границы; это позволяет избежать чрезмерного риска с их стороны, ведущего к превышению этих границ (вмешательство в борьбу или нахождение на переднем крае в зоне боевых действий).

Семь «столпов» безопасности

Ниже описываются семь принципов, на которых МККК строит свою безопасность в зонах конфликта. Одни из них характерны только для МККК, другими руководствуется любая организация или многонациональная корпорация для защиты своего персонала. Значимость того или иного принципа зависит от того, какой опасности он подвергается. Не вызывает, например, сомнения, что принятие активных или пассивных мер защиты (принцип 7) будет полностью зависеть от конкретной обстановки.

1. Признание МККК

Этот принцип имеет первостепенное значение для МККК. Для того чтобы иметь возможность действовать, Комитет должен добиться признания у сторон в конфликте. Это признание, таким образом, полностью зависит от мандата, вверенного МККК государствами — участниками Женевских конвенций, от его роли нейтрального посредника и его статуса беспристрастной и независимой гуманитарной организации. У МККК нет других средств оказания давления, которые он мог бы использовать для того, чтобы ему разрешили осуществлять свою деятельность, кроме убеждения и влияния, которым он пользуется в определенных кругах. И, с этой точки зрения, его уязвимость, как ни странно, защищает его.

Именно через понимание деятельности, осуществляемой МККК, и его роли нейтрального посредника стороны в конфликте приходят к тому, чтобы допустить его присутствие и принять его формы работы. Добиться такого признания МККК может с помощью переговоров, последовательности действий и распространения знаний о международном гуманитарном праве и основополагающих принципах Красного Креста на всех уровнях: ведь распад общества, появление полевых командиров и организованной преступности требуют того, чтобы МККК признавали все, кто в той или иной мере обладает властью (и не только государственные органы власти).

Во многих ситуациях (но не во всех) этому признанию способствуют два фактора: пропаганда деятельности МККК, призванная сделать ее как можно более заметной, а также широкая кампания по информированию о его деятельности через местные средства массовой информации. Но прибегать к этим способам следует только в том случае, когда они действительно улучшают условия безопасности.

Другим фактором безопасности является принятие делегатами-иностранцами культурной среды, в которой они находятся. Через понимание традиционных ценностей, нравов и обычаев они смогут «вписаться» в окружающую их среду. Необходимо это понять, чтобы приспособиться к конкретной обстановке и особенностям функционирования общества, в которое им не обязательно интегрироваться. Каждый делегат обязан изучать социально-политическую и культурную обстановку, сложившуюся в стране, куда он направлен на работу, в частности посвящая необходимое время чтению соответствующих

материалов; ведь действия, совершенные без учета этих факторов, могут поставить МККК в трудное положение. И наконец понимание того, как действуют и мыслят те, кто носит оружие в зоне боевых операций, необходимо для того, чтобы привести меры безопасности в соответствии с существующей угрозой.

2. *Опознавание*

Этот второй принцип логически вытекает из первого. Если стороны в конфликте признали особую роль МККК, необходимо, чтобы МККК можно было опознавать. Это опознавание происходит в основном благодаря использованию эмблемы красного креста. Для того чтобы отличаться от других участников гуманитарной деятельности, которые могут использовать эту эмблему или злоупотреблять ею, МККК применяет логотип, изображающий красный крест, заключенный в двойной круг с надписью «Comité international Genève». При передвижении на автомобилях в сложных ситуациях используют и флаг, который привлекает особое внимание, однако им не следует злоупотреблять.

Уведомления об используемых зданиях и передвижениях персонала, которые направляются всем сторонам в конфликте, являются мерами, дополняющими зрительное опознавание. При современных методах ведения войны, позволяющих уничтожить объект еще до того, как он станет хорошо различимым, такие уведомления являются единственным надежным способом защиты. Это особенно важно при применении авиации, когда уведомление дополняет обязательное представление плана полета.

Наконец существуют специальные технические средства, такие как проблемный голубой сигнал или радарные ответчики, которые позволяют опознавать госпитальные суда и санитарные летательные аппараты¹.

3. *Непрерывный обмен информацией*

В любой обстановке, сопряженной с риском, информация является главным фактором безопасности. Достоверная информация позволяет предвидеть возможное развитие событий и правильно отреагировать на изменение ситуации, а также на опасности, возникающие во время поездок. Обмен информацией должен происходить по всем направлениям — от руководителей к младшему персоналу и наоборот, а также между сотрудниками МККК и партнерами из других организаций.

У всех сотрудников, работающих на местах, будь то иностранцы или их помощники из числа местного населения, должна выработаться стойкая привычка собирать и передавать как можно большее количество информации о ситуации с точки зрения безопасности, независимо от того, к какому периоду времени она относится, — прошлому, настоящему или будущему. Относительно всех инцидентов, связанных с вопросами безопасности, следует готовить доклад (в устной или письменной форме — в зависимости от того, насколько они серьез-

¹ См. Правила, касающиеся опознавания, Приложение I к Дополнительному протоколу к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающемуся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I).

ны), что позволит делегации принять меры, чтобы избежать их в будущем или предвидеть возникновение более серьезных ситуаций. Особое внимание необходимо уделять любым признакам ухудшения обстановки, к которым никогда нельзя привыкать, чтобы не притупилось чувство опасности.

Информация о всех таких инцидентах должна поступать к руководителям делегации, которые подготовят доклад для Женевы, дополнив его комментариями, анализом и описанием последствий или принятых мер.

Со своей стороны, женевская штаб-квартира должна информировать делегации о любых фактах, которые могут отразиться на их безопасности (изменение политической ситуации; возможная реакция на проходящие переговоры; информация, полученная от других гуманитарных организаций; изменение ситуации с военной точки зрения; роль, которую играют соседние или другие страны, а также крупные международные организации).

Глава делегации знакомит своих сотрудников с основными ставшими ему известными фактами, причем сообщает их и местному персоналу, который не только имеет право на получение информации, но является также очень важным источником сведений о местных новостях и о развитии ситуации в целом.

Что касается обмена информацией с другими организациями, то практиковать его необходимо как можно шире. Сфера безопасности — именно та область, в которой МККК хотел бы получать исчерпывающую информацию не только для того, чтобы обезопасить свой персонал, но и для того, чтобы предотвратить инциденты, которые могли бы произойти с представителями других организаций, и тем самым включиться в очень широкий обмен информацией. Однако следует следить за тем, чтобы не преступать границы конфиденциальности — например, никогда не стараться получить или передать информацию военного характера.

4. Правила безопасности, устанавливаемые каждой делегацией

Существующие в каждой делегации правила безопасности предписывают, как необходимо себя вести в той или иной ситуации. Ответственность за их разработку возлагается на главу делегации, и в каждой стране они имеют свои особенности. При необходимости представительства МККК (более мелкие подразделения по сравнению с делегацией) также могут устанавливать правила поведения с учетом местных особенностей. Каждый делегат, прибывающий к месту назначения, получает эти правила для ознакомления под расписку, одновременно проводится инструктаж. Глава делегации обязан добиваться их соблюдения, а их нарушение влечет за собой санкции, вплоть до увольнения из МККК (в зависимости от серьезности нарушения). В этом документе должны содержаться только основные требования, тем самым каждому делегату предоставляются определенные возможности действовать по своему усмотрению. Эти правила не должны подменять ответственности каждого сотрудника как за самого себя, так и за тех, чья судьба зависит от принимаемых им решений.

Правила должны быть как можно более краткими и в то же время полными. Очень важно, чтобы в них рассматривались все возможные вопросы, но говори-

лось о них только главное, так как многословие может снизить их воздействие. Эти правила необходимо постоянно приводить в соответствие с обстановкой, они должны касаться как профилактических мер, так и действий, предпринимаемых в случае инцидента.

5. *Личность сотрудников*

На местах безопасность деятельности МККК в значительной степени обусловлена личными качествами сотрудников — это прежде всего солидарность и чувство ответственности.

В ситуациях, связанных с риском и опасностью, или в других сложных обстоятельствах безопасность многих сотрудников может зависеть от поведения и умонастроения одного человека, которые определяются не только его личными качествами, физической и моральной стойкостью, а прежде всего чувством ответственности. Впрочем, личностный фактор определяется скорее не каким-то необыкновенным соотношением морально-физических качеств, а трезвостью ума, осознанием своих возможностей и своей слабости, которая может проявиться во время работы в зоне конфликта. С этой точки зрения обнаружить при проведении операции, что ты «не подходишь к такой работе», и отказаться от нее — означает проявить мужество и чувство ответственности.

Ответственность проявляется и в том, что делегаты должны вести здоровый образ жизни. Снижение способности противостоять опасности — нормальное явление, но необходимо бороться с усталостью и нервным напряжением, поддерживать физическую форму и психическое равновесие за счет здорового питания, полноценного сна и отдыха, а не прибегать к алкоголю и медикаментам. Категорически запрещается употреблять наркотики и другие недозволенные препараты.

Если же, несмотря на дисциплину и принимаемые меры, сотрудник не может избавиться от страха, отчаяния, предчувствия смерти или, наоборот, — пребывает в эйфории и чувствует себя неуязвимым, он должен осознать свое состояние и откровенно рассказать о нем своим коллегам или главе делегации. В условиях опасности подобная реакция может быть естественной — она выполняет предупреждающую и регулирующую функцию. Если такое психическое состояние воспринимать правильно и не скрывать его, оно быстро проходит, если его игнорировать и подавлять — оно представляет угрозу для каждого сотрудника.

И в этом смысле чувство солидарности приобретает решающее значение. Поскольку выдержка каждого человека зависит от обстоятельств, от его индивидуальных особенностей, важно, чтобы в делегациях и при проведении операций сотрудники помогали друг другу. Разделить заботы и волнения — лучший способ для укрепления морального духа.

6. *Связь*

Связь играет важную роль с точки зрения безопасности, она служит для передачи информации и уведомлений, позволяет следить за передвижением

делегатов и контролировать его, сообщать об ухудшении обстановки и решать вопросы, возникающие в связи с кризисной ситуацией.

Используемая техника отвечает потребностям конкретной ситуации как в качественном, так и в количественном отношении. Это:

- современное и надежное оборудование, которое может функционировать независимо от телекоммуникационных сетей страны и которое обслуживают специалисты МККК;
- сеть, созданная с учетом географического положения страны и обслуживаемая персоналом МККК, который разрабатывает ее концепцию и способы развития;
- круглосуточный радиомониторинг, если этого требуют обстоятельства;
- обучение пользователей, которое облегчается максимально унифицированным оборудованием.

7. *Активные и пассивные меры защиты*

Независимо от того, являются защитные меры активными или пассивными, они принимаются только в том случае, если нет другого способа обеспечить безопасность. К сожалению, такие ситуации встречаются все чаще, и их в целом можно разделить на два вида.

а) При угрозе нападений неизбежного характера на гражданское население МККК также может стать объектом нападения. В профилактических целях делегаты должны выбирать здания, защищенные от обстрела и бомбардировки и оборудованные средствами пассивной защиты; речь в основном идет о бомбоубежищах. Такие меры индивидуальной защиты, как ношение бронежилетов, как правило, не предусматриваются, с одной стороны, потому что МККК не допускает, что его персонал может быть объектом нападения, а с другой — он не желает, чтобы его сотрудники подвергали себя слишком большому риску, считая себя защищенными от пуля.

Какие бы защитные меры ни принимались, всегда следует проявлять наибольшую осторожность, они ни в коем случае не должны носить военный характер.

б) В обстановке преступности и бандитизма иностранные сотрудники МККК оказываются в таком же положении, как и любые другие иностранцы, проживающие в стране, в которой МККК осуществляет свои операции. Эмблема утрачивает свою защитную функцию. Уязвимость становится фактором риска, и делегаты должны принять меры, чтобы его уменьшить, используя такие традиционные средства защиты, как ограждения, систему охранной сигнализации, сторожей и т. п.

К этой же категории относится использование вооруженной охраны автоколонн с гуманитарными грузами, которое должно иметь место в исключительных случаях и только по решению штаб-квартиры в Женеве¹.

¹ См. резолюцию 9 «Вооруженная охрана операций гуманитарной помощи» Совета делегатов (Женева, 1995 г.). — МЖКК, № 8, январь—февраль 1996, с. 155–156.

Выводы

Эффективность мер безопасности можно сравнить с прочностью цепи, которую определяет самое слабое звено.

Безопасные условия работы на местах можно обеспечить только благодаря последовательному применению всех вышеупомянутых принципов, а глава делегации является гарантом их соблюдения всеми сотрудниками.
