

## Виновные заодно: ограничение гуманитарной помощи во имя борьбы с терроризмом

### **Александро Посо Марин и Рабия Бен Али\***

Александро Посо Марин — старший научный сотрудник по гуманитарным вопросам в организации «Врачи без границ», сотрудник Центра прикладных исследований гуманитарной деятельности.

Адрес электронной почты: Alejandro.POZO@barcelona.msf.org.

Рабия Бен Али — старший сотрудник по гуманитарным вопросам и обеспечению защиты в чрезвычайных ситуациях в организации «Врачи без границ», сотрудник Центра прикладных исследований гуманитарной деятельности.

### **Аннотация**

*В некоторых ситуациях, связанных с противодействием терроризму, отдельные представители правительства и вооруженных сил подвергают гражданских лиц стигматизации не за совершенные ими действия, а за их весьма расплывчатую связь с группами, которые считаются «террористическими»; это представление о связи с террористами основано*

\* Веб-сайт Центра прикладных исследований гуманитарной деятельности: <https://arhp.msf.es>. Авторы благодарят многочисленных коллег из организации «Врачи без границ» за мнения, которыми те поделились в ходе бесед, и рецензентов статьи за ценные замечания и предложения. Все взгляды, изложенные в настоящей статье, принадлежат исключительно авторам и не обязательно отражают мнение и взгляды организации «Врачи без границ».

*на географической близости гражданских лиц к месту нахождения террористических групп или на общей с ними социальной, национальной или религиозной принадлежности. Такая стигматизация влияет на доступ к гуманитарной помощи, а в некоторых географических районах оказание помощи блокируется, ограничивается, ставится в зависимость от соблюдения определенных условий или дискредитируется. Опираясь на свежие научные публикации и примеры, авторы статьи утверждают, что некоторые механизмы и практические методы борьбы с терроризмом препятствуют беспристрастному оказанию помощи всем пострадавшим группам населения.*

**Ключевые слова:** борьба с терроризмом, гуманитарная помощь, организация «Врачи без границ», гуманитарный доступ.



## **Введение**

Некоторые механизмы, стратегии, практические методы и риторика борьбы с терроризмом приводят к тому, что в определенных географических районах оказание беспристрастной гуманитарной помощи блокируется, ограничивается, ставится в зависимость от выполнения определенных условий или дискредитируется. В этой статье вкратце рассматриваются случаи, в которых создавались препятствия для беспристрастного оказания помощи всем пострадавшим слоям населения — иногда ввиду призрачных связей с вооруженными группами. В статье приведены примеры ситуаций, имевших место в течение последнего десятилетия преимущественно в тех регионах, где это значительно повлияло на возможности оказания гуманитарной помощи, в том числе в центральной части Мали, на юго-востоке Нигера, на северо-востоке Нигерии, в западной части Камеруна и в городе Мосуле (Ирак). Кроме того, с помощью примеров иллюстрируется, как стигматизация, вызванная представлениями о наличии у пострадавших связей с определенными «террористическими» группами, может создавать препятствия для доступа этих людей к гуманитарной помощи. Текст статьи основан на результатах кабинетных исследований и анализа информации и документов, находящихся в общем доступе, а также внешних и внутренних отчетов организации «Врачи без границ»; кроме того, использовалась информация, предоставленная десятком экспертов и сотрудников организации, работающих в штаб-квартире и на местах, которая была получена от них в виде обратной связи и в ходе бесед в полупроизвольной форме об их практическом опыте полевой работы. Беседы проводились через интернет или очно в Барселоне и на местах.

В статье рассматриваются ограничение или блокирование доступа гуманитарного персонала в определенные районы или к определенным группам населения и проводится анализ последствий стигматизации и очернения нуждающихся на основании их предполагаемого потворства

или оказания поддержки людям и группам, считающимся «террористами». Такой подход может привести к тому, что потребности пострадавших будут отодвигаться на второй план: например для них могут быть введены обременительные процедуры проверки, без которых получение гуманитарной помощи невозможно. В первом разделе статьи рассматривается проблема ограничения гуманитарного доступа, а во втором — влияние предположений о связях с определенными террористическими группами на допуск людей к гуманитарной помощи и поддержке. К сожалению, изложенные здесь проблемы вызваны стигматизацией гражданских лиц, которые считаются виноватыми просто в силу наличия связи с «противником» в представлении тех, кто готов принять такие механизмы и практические методы борьбы с терроризмом.

## **Ограничение гуманитарного доступа в ходе борьбы с терроризмом**

Согласно международному праву, государства несут основную ответственность за удовлетворение потребностей гражданского населения. Но если государство неспособно или не готово исполнять эту обязанность, международное гуманитарное право (МГП) предусматривает предоставление гуманитарной помощи, в том числе медицинского обслуживания, нейтральными гуманитарными организациями при условии получения согласия соответствующего государства в период вооруженного конфликта. Стороны в конфликте не должны препятствовать оказанию помощи посредством затруднения проезда медицинского персонала и обязаны обеспечивать доступ к раненым и больным. Согласно статье 5, общей для всех Женевских конвенций, которая относится как к международным вооруженным конфликтам, так и к вооруженным конфликтам немеждународного характера, «раненых и больных будут подбирать, и им будет оказана помощь»<sup>1</sup>. МГП не предусматривает безусловного права доступа, но и в договорном, и в обычном праве указано, что раненым и больным «предоставляют... в максимально возможной мере и в кратчайшие сроки медицинскую помощь и уход, которых требует их состояние» и что «между ними не проводится никакого различия по каким бы то ни было соображениям, кроме медицинских»<sup>2</sup>.

1 Статья 3, общая для всех четырех Женевских конвенций.

2 Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), 8 июня 1977 г. (вступил в силу 7 декабря 1978 г.) (ДП I), ст. 10; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), 8 июня 1977 г. (вступил в силу 7 декабря 1978 г.) (ДП II), ст. 7; норма 110 обычного международного гуманитарного права (ОМГП) («Норма 110. Медицинская помощь раненым, больным и лицам, потерпевшим кораблекрушение, и уход за ними»), доступно по адресу: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/rus/docs/v1\\_rul](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/rus/docs/v1_rul). В условиях оккупации, как гласит ст. 59 Женевской конвенции (IV) о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.) (ЖК IV), «все Договаривающиеся Стороны

В резолюции 73/174 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросам, связанным с терроризмом и правами человека, принятой в январе 2019 года и не имеющей обязательной юридической силы<sup>3</sup>, государства-члены признали важность отсутствия препятствий для гуманитарной, в том числе медицинской, деятельности в контексте законодательства о противодействии терроризму в случае применимости МГП. В частности, пункт 14, в котором содержится призыв не препятствовать гуманитарной и медицинской деятельности или взаимодействию со всеми соответствующими субъектами, может считаться исключением для гуманитарной деятельности<sup>4</sup>. Несмотря на то что текст резолюции был принят без голосования, Соединенные Штаты Америки выступили с частичной критикой и возражениями<sup>5</sup>. Это возражение важно не только потому, что США являются крупнейшей воюющей державой, но и потому, что они же представляют собой одного из основных доноров, финансирующих гуманитарную деятельность.

Основную проблему для доступа групп сотрудников «Врачей без границ» в условиях, описанных в этой статье, представляет отсутствие безопасности, характерное для мест, пострадавших от вооруженного конфликта, а ограничивают доступ часто организации, которые одно или несколько государств, участвующих в данном вооруженном конфликте, считают «террористами». В качестве примеров можно привести трудности с получением разрешения на доступ к пострадавшим группам населения, вызванные недоступностью и неприятием со стороны «Боко харам» («Джамаату ахлис-сунна лиддаавати валь-джихад»)

должны разрешать свободный провоз», в частности, посылки «продовольствия, санитарных материалов и одежды». В ст. 69 ДП I также говорится о том, что оккупирующая держава обеспечивает снабжение припасами, существенно важными для выживания гражданского населения оккупированной территории. О беспрепятственном провозе поставок, оборудования и персонала с целью оказания помощи также идет речь в ст. 70(1) ДП I, ст. 18(2) ДП II и норме 55 ОМГП («Норма 55. Доступ нуждающихся гражданских лиц к гуманитарной помощи»).

- 3 Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 2018 года, док. ООН A/RES/73/174. Семьдесят третья сессия, пункт 74(b) повестки дня, 17 января 2019 г., доступно по адресу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/449/65/PDF/N1844965.pdf?OpenElement> (все ссылки на интернет-ресурсы приведены по состоянию на август 2021 г.).
- 4 Там же, п. 14: «14. Настоятельно призывает также государства обеспечивать в соответствии с их обязательствами по международному праву и национальными правилами и в случаях, к которым применимо международное гуманитарное право, чтобы антитеррористическое законодательство и меры не препятствовали гуманитарной и медицинской деятельности или взаимодействию со всеми соответствующими субъектами, как это предусмотрено нормами международного гуманитарного права».
- 5 Представитель Соединенных Штатов Америки «не согласилась с чрезмерно обширным призывом к государствам гарантировать, что контртеррористические меры не будут препятствовать оказанию гуманитарной помощи. Выразив поддержку деятельности гуманитарных акторов, она заявила об отсутствии обязательства позволять оказание гуманитарной помощи террористическим группам или отдельным террористам без ограничений». United Nations General Assembly, *General Assembly Endorses Landmark Global Compact on Refugees, Adopting 53 Third Committee Resolutions, 6 Decisions Covering Range of Human Rights*, Seventy-third Session, 55th and 56th Meetings, UN Doc. GA/12107, 7 December 2018, доступно по адресу: <https://www.un.org/press/en/2018/ga12107.doc.htm>.

и «Западноафриканской провинции “Исламского государства”»<sup>6</sup> в Северо-Восточной Нигерии и Юго-Восточном Нигере.

Тем не менее в некоторых районах доступ для гуманитарных организаций, в том числе «Врачей без границ», был еще больше затруднен в связи с принятием нормативных актов о борьбе с терроризмом. Для оказания медицинско-гуманитарной помощи организации «Врачи без границ» необходимо взаимодействовать и тесно общаться с вооруженными группами в районах их активности, однако в таких ситуациях контакт с ними может быть затруднен в силу внутреннего законодательства; сотрудники гуманитарных организаций могут даже подвергаться преследованию за попытки установить такой контакт. Кроме того, доступ может быть ограничен по распоряжению правительства, чтобы помешать международному актору свидетельствовать против него или чтобы не допустить получения негосударственными вооруженными группами (НВГ) какой-либо выгоды. С другой стороны, негосударственные вооруженные группы тоже могут не приветствовать присутствие иностранной организации или иностранных сотрудников из тех государств, которые объявили такие НВГ «террористическими» и ввели уголовную ответственность за членство в них. НВГ могут считать сотрудников, направленных для оказания помощи, законными целями или воспринимать их присутствие как возможность получить политическую или экономическую выгоду или привлечь к себе внимание. Таким образом, из-за представления о том, что «в борьбе с терроризмом все средства хороши», нарушается безопасность<sup>7</sup>.

## Примеры ограничения доступа

Организация «Врачи без границ» сталкивалась с ограничениями доступа, связанными с противодействием терроризму, в нескольких районах, в том числе в центральной части Мали, на юго-востоке Нигера, на северо-востоке Нигерии и в Западном Камеруне<sup>8</sup>. Там организации пришлось пройти через разнообразные ограничения, обоснованные соображениями безопасности, что будет показано в приведенных ниже примерах.

В Нигере правительство ввело прямой запрет на доступ гуманитарного персонала в некоторые районы, где действовали вооруженные группы, объявленные «террористическими»<sup>9</sup>. Некоторые районы стали недоступ-

6 «Джамаату ахлис-сунна лиддаавати валь-джихад» — организация под руководством Абубакара Шекау. «Западноафриканская провинция “Исламского государства”» — отколовшаяся группа, которую возглавил бывший лидер «Джамаату ахлис-сунна лиддаавати валь-джихад» Абу Мусаб аль-Барнави.

7 Alejandro Pozo Marín with Françoise Bouchet-Saulnier, *The Moral Relativism of Subordinating Civilians to Terrorists. MSF Reflections After a Tragic Year of Hospital Bombings*, Centre for Applied Reflection on Humanitarian Practice — MSF, Barcelona, June 2017, доступно по адресу: [https://arhp.msf.es/sites/default/files/The%20moral%20relativism\\_Alejandro%20Pozo\\_ARHP01.pdf](https://arhp.msf.es/sites/default/files/The%20moral%20relativism_Alejandro%20Pozo_ARHP01.pdf), p. 11.

8 Конкретный случай, имевший место в городе Мосуле (Ирак) и упомянутый во введении, будет рассмотрен в следующем разделе.

9 Trygve Thorson, *Follow up Case Study. Diffa, September 2016 — September 2017*, MSF Emergency Gap Series, February 2018, доступно по адресу: <https://arhp.msf.es/sites/default/files/ENGLISH-Diffa%202017-Follow%20up%20Case%20Study.pdf>.

ными в мае 2015 года, когда в регионе Диффа было введено чрезвычайное положение. В марте 2017 года правительство объявило чрезвычайное положение и в западных районах, граничащих с Мали, — Тиллабери и Тахуа. В отчете организации «Врачи без границ» указано:

Доступ по-прежнему жестко контролируется вооруженными силами, и гуманитарным акторам отказано в праве работать на островах озера Чад и в некоторых районах Боссо. Несмотря на заявления военных о том, что на островах нет гражданских лиц, многие гуманитарные деятели убеждены в обратном. Информации о положении дел очень мало, и, как утверждают некоторые субъекты, органы власти, которые исходят из логики борьбы с повстанцами или противодействия терроризму, не заинтересованы в том, чтобы в этих районах работали гуманитарные организации<sup>10</sup>.

Международные и неправительственные организации, работающие в Нигере, обращались с публичными призывами предоставить им доступ<sup>11</sup>. Правительство согласилось рассмотреть возможность допуска гуманитарных акторов в эти районы только при условии, что они будут передвигаться в сопровождении вооруженного военного эскорта. Организация «Врачи без границ» обычно отказывается от вооруженного сопровождения, чтобы разделять военные и гуманитарные операции, и она не приняла это условие, в том числе поскольку оно сопряжено с возможным риском с точки зрения безопасности сотрудников «Врачей без границ» и принятия населением предлагаемой помощи. Несмотря на то что доступ к островам озера Чад и в районы, граничащие с озером, представлялся невозможным, удалось провести успешные переговоры по поводу допуска в другие приозерные районы. Однако это было непросто, и в период военных операций вероятность получения доступа существенно снижалась. Официально ограничение доступа было введено ради обеспечения безопасности гуманитарных работников или для проведения военных операций, однако в гуманитарном секторе высказывались критические мнения и намеки на иное, двойственное объяснение. Во-первых, отказ в доступе означает, что на месте не будет иностранных лиц, наблюдающих за происходящим (то есть свидетелей); во-вторых, группы населения, подозреваемые в сочувствии повстанцам, в таком случае по сути лишаются помощи<sup>12</sup>.

В Нигерии ограничения доступа были гораздо жестче, чем в Нигере. По данным Управления ООН по координации гуманитарных вопросов

10 Т. Thorson (примечание 9 выше), р. 13.

11 Взято из: Т. Thorson (примечание 9 выше); см. также: Niger NGOs, "Six Months After the Oslo Conference. Niger NGOs Call for Fulfilment of Commitments for Diffa", no date, доступно по адресу: <https://www.rescue-uk.org/sites/default/files/document/1514/sixmonthsafterosloconferenceberlin-meetingversionconsolidee.pdf>.

12 Конфиденциальные беседы с двумя старшими сотрудниками гуманитарных организаций, ответственными за реализацию программ в Нигере; беседы проведены 14 и 19 июня 2018 г.

(УКГВ), к концу 2019 года считалось, что 85% территории штата Борно находится вне доступа для международных гуманитарных учреждений<sup>13</sup>. Основные ограничения были связаны с отсутствием безопасности, однако в штатах Борно, Адамава и Йобе военные и гражданские органы власти создавали дополнительные препятствия для доступа гуманитарных акторов в виде ограничений на передвижение сотрудников и гуманитарных грузов. УКГВ заявило, что ограничение передвижения стало препятствием для доступа к группам населения, живущим в тех районах, где предположительно действуют вооруженные группы, что мешает оказанию помощи за пределами периметров безопасности, установленных нигерийскими военными в гарнизонах за пределами Майдугури<sup>14</sup>. Например, вооруженные силы Нигерии не допустили сотрудников организации «Врачи без границ» в район местного самоуправления Абадам (штат Борно) на границе с Нигером, обосновав это тем, что там нет гражданского населения, а ситуация в области безопасности создает чрезмерный риск для гуманитарных работников. Однако, возможно, в числе причин отказа в доступе присутствовала та же двойственная логика, которая упоминалась выше: избежать присутствия «свидетелей» и не дать тем, кто связан с противником, получить помощь. Несколько других районов местного самоуправления в Нигерии также считались полностью недоступными для гуманитарных организаций. Местами доступ на территории, не контролируемые вооруженными силами Нигерии, был возможен только при наличии сопровождения: периметр тщательно охранялся, на нем размещалось множество блокпостов. Гуманитарные акторы не могли работать во многих таких зонах ввиду ограничений, связанных с безопасностью, и отсутствия договоренностей с вооруженными группами о предоставлении доступа, при этом вооруженные силы не дали допуск в некоторые районы, которые сотрудники организации «Врачи без границ» и другие гуманитарные акторы считали доступными. Гуманитарные деятели, в том числе «Врачи без границ», проявили интерес к получению доступа в эти зоны, однако на практике многие из них не работали даже в тех районах, которые находились под контролем вооруженных сил. В частности, это относится к гуманитарным учреждениям ООН, которые были очень слабо представлены в некоторых зонах, находящихся под контролем государственных сил, за пределами Майдугури — столицы штата Борно; отчасти это было связано с ограничительной политикой обеспечения безопасности. Судя по всему, финансирование было не такой серьезной проблемой для разработки и исполнения гуманитарных программ, как в других местах, — в Майдугури работает почти 100 групп, предлагающих помощь. Однако поступали сведения о том, что донорам нелегко было найти партнеров-исполнителей, готовых при-

13 ОCHA, *Humanitarian Response Plan: Nigeria*, March 2020, доступно по адресу: [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ocha\\_nga\\_humanitarian\\_response\\_plan\\_march2020.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ocha_nga_humanitarian_response_plan_march2020.pdf), p. 33.

14 Ibid.

нять на себя риск в области безопасности, сопутствующий реализации программ за пределами этого города<sup>15</sup>.

В Мали нет никаких официальных запретов на проезд в любую часть страны<sup>16</sup>, и в отличие от Нигера и Нигерии органы власти не требуют от сотрудников организации «Врачи без границ» перемещаться исключительно с вооруженным сопровождением. Однако ранее там также действовали ограничения. Например, французские и малийские вооруженные силы отклонили несколько запросов «Врачей без границ» на предоставление доступа в город Кона в области Мопти, где шли интенсивные бои<sup>17</sup>. Зная, что в связи с ведением военных действий на земле и в воздухе у населения появились значительные медицинские и гуманитарные потребности, сотрудники организации «Врачи без границ» направили туда два грузовика с товарами медицинского назначения и лекарственными препаратами и собрали все необходимые ресурсы, чтобы успешно оказать требуемую помощь. Но несмотря на многочисленные запросы, организации было запрещено въезжать в этот район<sup>18</sup>. Позднее, в период с 1 февраля 2018 года по 8 августа 2019 года, вооруженные силы Мали запретили пользоваться мотоциклами и пикапами в определенных географических районах, мотивируя это тем, что такие транспортные средства использовались боевиками для организации нападений<sup>19</sup>. В результате введения этого запрета, по мнению «Врачей без границ», доступ населения к гуманитарной помощи был ограничен, поскольку данные виды транспорта являются для местных жителей самыми распространенными<sup>20</sup>. Многие смогли адаптироваться к этому запрету, заменив их велосипедами и тележками, запряженными осликами, однако в сочетании с общей обстановкой нестабильности и разгулом насилия запрет привел к тому, что люди стали обращаться за медицинской помощью только при существенном ухудшении состояния, результатом чего стал рост предотвратимой смертности и страданий. Так, при введении этого запрета организация «Врачи без границ» зафиксировала 40-процентный прирост числа госпитализаций в больнице в Дуэнце, которой организация оказывает поддержку<sup>21</sup>.

15 Luis Eguiluz, "The Situation in Northeast Nigeria is Deteriorating After Years of Conflict", *MSF*, 18 July 2018, доступно по адресу: <https://www.msf.org/situation-northeast-nigeria-deteriorating-after-years-conflict>.

16 За исключением комендантского часа и запрета на использование мотоциклов и пикапов; однако ни один район не был объявлен вне доступа для гуманитарных акторов.

17 UN News Service, "Humanitarians Unable to Access Mali Combat Zones", 18 January 2013, доступно по адресу: <https://www.refworld.org/docid/50ffee722.html>.

18 "The Worst Thing Would be to Get to Konna too Late", *MSF*, 24 January 2013, <https://www.msf.org/mali-worst-thing-would-be-get-konna-too-late>.

19 "Mopti, Ségou et Tombouctou : Suspension de l'interdiction de circulation des motos et des pick-up", *Malijet.co*, 13 August 2019, доступно по адресу: <http://malijet.co/nord-mali/mopti-segou-et-tombouctou-suspension-de-linterdiction-de-circulation-des-motos-et-des-pick-up>.

20 Внутренний отчет организации «Врачи без границ», май 2018 г.

21 "Insecurity has Pushed People to their Limits", Interview with Jamal Mrrouch, *MSF*, 13 July 2018, доступно по адресу: <https://www.msf.org/%E2%80%9Cinsecurity-has-pushed-people-their-limits%E2%80%9D>.



В Камеруне в связи с отсутствием безопасности и ограничениями передвижения частично недоступными для международных организаций, занимающихся оказанием помощи, оказались северо-западные и юго-западные районы; доступ туда эпизодически получали лишь некоторые местные гуманитарные организации. Значительное число людей, переселенных в сельскую местность, не получили никакой помощи<sup>22</sup>. По оценкам организации «Врачи без границ», ответственность за перебои в оказании медицинских услуг и обеспечении доступа к ним, а также за нападения на медицинские учреждения и медицинских работников, которые были не только частыми, но и преднамеренными («больницы становятся объектом умышленного нападения или оккупации, создаются препятствия для проезда машин скорой помощи, а медицинские работники сталкиваются с угрозами, похищаются, подвергаются насилию или лишаются жизни»<sup>23</sup>), несут все стороны в этом вооруженном конфликте. За 10 месяцев, вплоть до марта 2019 года, сотрудники «Врачей без границ» зафиксировали 61 нападение на медицинские учреждения и 39 нападений на медицинских работников<sup>24</sup>.

Как показывают вышеприведенные примеры, правительства и вооруженные силы заявляют о том, что соображения безопасности и военной необходимости служат веским основанием для отказа в доступе организации «Врачи без границ» в районы, где действуют группы, которые считаются «террористическими». Будь то правомерные основания или просто отговорки, ограничение доступа к населению, которое нуждается в гуманитарной помощи, может полностью или частично быть вызвано предположениями о наличии у этих групп населения связей с противником. Как мы увидим в следующем разделе, к людям могут относиться как к подозреваемым (и отказывать им в помощи на этом основании) только лишь потому, что они проживают в определенной местности и/или принадлежат к определенной национальной, религиозной или культурной группе.

### **Влияние предполагаемых связей с группами, которые признаны террористическими, на оказание гуманитарной помощи и поддержки**

Гуманитарные организации обязаны соблюдать контртеррористическое законодательство нескольких государств: тех стран, где они действуют, тех, где они зарегистрированы, тех, кто финансирует их деятельность, тех, гражданами которых являются их сотрудники, а также других государств, имеющих экстерриториальную юрисдикцию. В 2018 году Норвежский совет по делам беженцев обнародовал доклад, в котором были актуализированы

22 “Five Things to Know About the Violence in North-West and South-West Cameroon”, MSF, 23 May 2019, <https://www.msf.org/five-things-know-about-violence-cameroon>.

23 Ibid.

24 Ibid.

данные, представленные в совместной с УКГВ публикации 2013 года<sup>25</sup>. Первый сделанный авторами вывод заключался в том, что «контртеррористические меры ограничивают способность организаций осуществлять программы исключительно на основе потребностей и вынуждают их избегать определенных групп населения и районов»<sup>26</sup>. В докладе говорилось о том, что за предыдущие пять лет мало что изменилось к лучшему. Тенденция к наращиванию ограничений с помощью законодательства стран-доноров вызывает большое беспокойство<sup>27</sup>, и несмотря на все усилия ситуация не улучшается<sup>28</sup>; кроме того, появляются дополнительные опасения, вызванные ограничениями, которые доноры вводят в отношении гуманитарных организаций с помощью финансовых грантов. Как утверждается, обе эти тенденции — ужесточение условий предоставления финансирования и принятие более строгого законодательства о борьбе с терроризмом — «противоречат устоявшимся гуманитарным принципам» и рискуют «подорвать основу современной гуманитарной системы»<sup>29</sup>. Как говорится в докладе Норвежского совета по делам беженцев, формулировки в грантовых соглашениях варьируются от общих требований приложить «разумные усилия» для предотвращения направления помощи на иные цели до явных требований проводить проверку персонала и партнеров на наличие связей с вооруженными группами<sup>30</sup>.

В этом разделе мы рассмотрим, как гуманитарные группы сегодня могут вынуждаться к тому, чтобы выяснять политические воззрения людей,

25 Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, ОСНА-Norwegian Refugee Council, July 2013, доступно по адресу: <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/study-of-the-impact-of-donor-counterterrorism-measures-on-principled-humanitarian-action.pdf>.

26 Norwegian Refugee Council, *Principles under Pressure*, 2018, доступно по адресу: [https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/principles-under-pressure/1nrc-principles\\_under\\_pressure-report-screen.pdf](https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/principles-under-pressure/1nrc-principles_under_pressure-report-screen.pdf).

27 Например, законодательство Австралии в области борьбы с терроризмом воспринимается как подрывающее гуманитарные принципы. См.: Phoebe Wynn-Pope, Yvette Zegenhagen and Fauve Kurnadi, "Legislating Against Humanitarian Principles: A Case Study on the Humanitarian Implications of Australian Counterterrorism Legislation", *International Review of the Red Cross*, Vol. 97, No. 897/898, 2016, pp. 235–261.

28 15 марта 2017 г. Европейский союз (ЕС) принял директиву 2017/541, обязывающую государства-члены предусматривать уголовную ответственность за террористические преступления и преступления, связанные с деятельностью террористических групп. Статья 38 Директивы гласит, что «осуществление гуманитарной деятельности беспристрастными гуманитарными организациями, признанными международным правом, в том числе международным гуманитарным правом, не входит в сферу применения настоящей Директивы...». Однако такое исключение для гуманитарной деятельности в итоге было принято в качестве одного из соображений, изложенных в преамбуле, а не в качестве отдельной статьи, где содержалось бы более четкое и однозначное обязательство государств-членов предусмотреть аналогичное исключение в своем внутреннем законодательстве. Кроме того, определение «беспристрастные гуманитарные организации, признанные международным правом, в том числе гуманитарным правом» применимо к Международному Комитету Красного Креста (МККК) и другим международным организациям, основанным в силу международных договоров (таким как учреждения ООН). Тем не менее в случае страновых или международных неправительственных организаций, таких как «Врачи без границ», ситуация по-прежнему неясна.

29 P. Wynn-Pope et al. (примечание 27 выше), p. 242.

30 Norwegian Refugee Council (примечание 26 выше), p. 16.

которым они оказывают помощь, и предоставлять или не предоставлять ее в зависимости от таких воззрений. Это может нарушить принцип беспристрастности, в соответствии с которым гуманитарная помощь должна быть основана исключительно на потребностях. Кроме того, в новых формулировках, которые используют доноры, упоминается просто «связь» гражданских лиц с вооруженными группами, которые считаются террористическими. Как мы увидим, гуманитарных акторов принуждают к субъективному установлению таких связей, что в корне противоречит принципам гуманитарной деятельности.

Доноры требуют от гуманитарных неправительственных организаций (НПО) продемонстрировать соответствие требованиям антитеррористического законодательства государства, в котором расположен донор, и принять меры во избежание перенаправления помощи группам, признанным террористическими, и другим вооруженным группам. Например, в шаблоне соглашения с партнерами-исполнителями, которое заключало Управление международной гуманитарной помощи Департамента иностранных дел, торговли и развития Правительства Канады в период с 2014 по 2017 гг., содержалось требование проводить анализ определенных видов риска, связанных с терроризмом, и принимать меры для управления таким риском<sup>31</sup>. В шаблоне присутствует ссылка на канадское законодательство, в котором террористическая группа определяется как организация, включенная в действующий в Канаде официальный перечень признанных террористических групп<sup>32</sup>, или как «организация, одной из целей или одним из занятий которой является пособничество или осуществление террористической деятельности»<sup>33</sup>. На практике это может означать, что при вполне вероятной ситуации, в которой физическое лицо или вооруженная группа не представляется именем или названием, включенным в официальный перечень, партнер-исполнитель должен на субъективной основе различить их «террористический» характер посредством анализа деятельности, осуществляемой такой организацией. Разделительный союз «или» в определении террористической группы может также означать, что донор требует осуществлять надзор и принимать меры предосторожности и в отношении

31 Government of Canada, *International Humanitarian Assistance — Funding Application Guidelines for Non-Governmental Organizations*, 1 September 2017, доступно по адресу: [http://international.gc.ca/world-monde/issues\\_development-enjeux\\_developpement/response\\_conflict-reponse\\_conflits/guidelines-lignes\\_directrices.aspx?lang=eng#s32](http://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/response_conflict-reponse_conflits/guidelines-lignes_directrices.aspx?lang=eng#s32). До 2014 г. в шаблоне был предусмотрен раздел «3.4. Допущения и стратегия снижения риска», в котором содержались и допущения, и стратегия снижения риска. В период с 2014 по 2017 гг. в шаблоне имелось три раздела с конкретной ссылкой на терроризм: «Риск и управление риском», где присутствовали вопросы, касающиеся терроризма; «Соображения защиты и безопасности» и отдельный раздел «М) Борьба с терроризмом». С 2018 г. до настоящего времени два последних раздела исключены из шаблона, в нем остался только раздел «Риск и управление риском». Шаблоны разных лет имеются в архиве авторов.

32 См. раздел 83.05 Уголовного кодекса Канады, доступно по адресу: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/page-14.html#docCont>.

33 См. раздел 83.01 Уголовного кодекса Канады, доступно по адресу: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/page-13.html#docCont>.

групп, которые не обязательно включены в перечень террористических организаций. Авторам не приходилось слышать о случаях отказа в финансировании, и требование внедрить меры, способствующие снижению риска перенаправления средств, может считаться хорошим знаком. Однако не следует забывать о том, что на практике риск непреднамеренного отрицательного воздействия гуманитарной помощи в условиях войны является неотъемлемым и не может быть полностью исключен. В том числе существует риск направления материальной помощи не по назначению, риск легитимизации лидеров вооруженных групп и риск недобросовестного использования гуманитарной деятельности для политических целей<sup>34</sup>. Есть только один действенный способ гарантировать отсутствие риска непреднамеренного отрицательного влияния гуманитарного присутствия — вовсе не присутствовать в таких районах.

### Приписывание гражданским лицам связей с признанными террористическими группами

Некоторые доноры требуют, чтобы гуманитарные акторы не только выявляли участников боевых действий и воздерживались от предоставления им помощи, но и проводили аналогичные действия в отношении людей, «связанных» с ними. По крайней мере, такие требования ставят два крупных гуманитарных актора: Агентство Соединенных Штатов по международному развитию (USAID) и ЮНИСЕФ. В предлагаемом руководстве для партнеров-исполнителей Управление США по внешней помощи в случае стихийных бедствий — организационное подразделение USAID — напоминает кандидатам о запрете «осуществлять операции с физическими лицами и организациями, связанными с терроризмом, предоставлять им ресурсы и поддержку» и добавляет: «Вы несете юридическую ответственность за соблюдение этих указов и законов»<sup>35</sup>. Эти положения применяются ко всем договорам и меморандумам о взаимопонимании между организациями-исполнителями (в частности НПО) и учреждениями ООН, финансируемыми из средств USAID, и на практике не допускается никаких исключений; то же относится к регистрации в качестве получателя средств. В руководстве предусмотрены исключения для «продуктов питания, медицинской помощи, кредитования микропредприятий, предоставления крова и так далее, если только Получатель не имеет оснований полагать, что один или несколько таких получателей помощи совершает или совершил террористические акты, предпринимает или предпринимал попытки их совершить, агитирует за их совершение, содействует или содействовал их совершению либо принимает или принимал в них уча-

34 Некоторые примеры можно найти, например: Fiona Terry, *Condemned to Repeat. The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2002.

35 USAID/OFDA, *Proposal Guidelines*, V.2, May 2018, доступно по адресу: [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAID-OFDA\\_Proposal\\_Guidelines\\_May\\_2018\\_1.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAID-OFDA_Proposal_Guidelines_May_2018_1.pdf), p. 63.

стие»<sup>36</sup>. Однако определение таких «связей», «содействия» или «агитации» зависит от субъективной оценки наблюдателя.

Ограничения, введенные ЮНИСЕФ, не новы, однако способы их практической реализации и трактовки, равно как и влияние этого условия могут быть непривычными. В разделе 21 «Общих условий заключения соглашений о сотрудничестве по программам», помимо прочих требований, предписано, чтобы денежные средства, товарно-материальные ценности и оборудование «не использовались для оказания поддержки физическим лицам или организациям, связанным с терроризмом»<sup>37</sup>. Интересно отметить, что текст этого раздела практически дословно совпадает с пунктом 30 соглашения ЮНИСЕФ о сотрудничестве по программам, которое использовалось более десяти лет назад<sup>38</sup>. Вероятно, в прошлом гуманитарные акторы не уделяли этому пункту особенного внимания, однако в нынешних условиях преобладания контртеррористической повестки само наличие такого обязательства вызывает беспокойство.

Подтверждением того, что это условие может применяться более жестко, чем в прошлом, служит решение ЮНИСЕФ отказаться от финансирования USAID в Северной Нигерии<sup>39</sup>. Предположительно это решение объясняется обеспокоенностью, вызванной требованием USAID подтвердить в письменном виде, что помощь не будет использоваться для поддержки терроризма, поскольку учреждение ООН опасалось юридических

36 USDA, *Certifications, Assurances, Representations, and Other Statements of the Recipient. A Mandatory Reference for ADS Chapter 303*, доступно по адресу: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/303mav.pdf>, p. 6.

37 Полный текст раздела 21 («Поддержка терроризма») гласит: «Партнер-исполнитель соглашается действовать на основе самых высоких разумных требований осмотрительности, чтобы денежные средства, товарно-материальные ценности и оборудование, находящиеся под его контролем, в том числе денежные средства, товарно-материальные ценности и оборудование, предоставленные партнеру-исполнителю со стороны ЮНИСЕФ: а) не использовались для оказания поддержки физическим лицам или организациям, связанным с терроризмом; б) не передавались партнером-исполнителем никаким физическим лицам или организациям, включенным в объединенный перечень, подготовленный Советом Безопасности ООН и доступный по адресу [http://www.un.org/sc/committees/consolidated\\_list.shtml](http://www.un.org/sc/committees/consolidated_list.shtml); в) не использовались (в случае денежных средств) для целей осуществления каких-либо выплат физическим лицам или организациям или для импорта товаров, если такие выплаты или импорт запрещены решением Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, принятым в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций». UNICEF, *Programme Cooperation Agreement*, доступно по адресу: [https://www.unicef.org/about/partnerships/files/PCA\\_Final-English.docx](https://www.unicef.org/about/partnerships/files/PCA_Final-English.docx).

38 См., например, соглашение о сотрудничестве по программам с ЮНИСЕФ от 3 декабря 2009 г., которое имеется в архиве авторов.

39 Obi Anyadike, «Aid Workers Question USAID Counter-Terror Clause in Nigeria», *The New Humanitarian*, 5 November 2019, <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2019/11/05/USAID-counter-terror-Nigeria-Boko-Haram>. По сведениям USAID, ЮНИСЕФ «действительно подписал договор, содержащий это положение, в сентябре 2019 г. Новые средства будут направлены на финансирование деятельности ЮНИСЕФ по обеспечению водоснабжения, санитарии и гигиены, питания и защиты в Нигерии». U.S. Department of Defense, U.S. Department of State and USAID, *East Africa and North and West Africa Counterterrorism Operations, Lead Inspector General Report to the United States Congress*, доступно по адресу: [https://www.stateoig.gov/system/files/q1fy2020\\_leadig\\_ea\\_nw\\_africa\\_cto.pdf](https://www.stateoig.gov/system/files/q1fy2020_leadig_ea_nw_africa_cto.pdf), p. 49.

последствий, памятуя о случае с организацией Oxfam в секторе Газа<sup>40</sup>. Однако такая осторожность не помогла предотвратить разногласия между нигерийскими чиновниками и ЮНИСЕФ, и вооруженные силы Нигерии приостановили деятельность учреждения ООН, предъявив ему официальное обвинение в том, что оно помешало мерам, принятым Нигерией в целях борьбы с терроризмом, своими «надуманными и неподтвержденными заявлениями» о нарушении прав человека представителями вооруженных сил<sup>41</sup>.

Грантовые соглашения могут налагать на гуманитарную деятельность даже более строгие ограничения, чем государственное законодательство и условия донорских агентств. Например, согласно положению «о бассейне озера Чад» в соглашениях USAID, до предоставления какой-либо помощи определенным лицам партнер-исполнитель USAID обязан получить письменное подтверждение от специалиста по согласованию USAID, если «точно известно», что среди них есть лица, ранее «связанные» с «Джамаату ахлис-сунна лиддаавати валь-джихад» или «Западноафриканской провинцией “Исламского государства”», такие как «бойцы, члены этих групп, не участвовавшие в боевых действиях, лица, которые могли быть похищены организацией “Боко харам” или “Западноафриканской провинцией “Исламского государства”» и удерживались в плену в течение более шести месяцев, а также те, кто находится под контролем или действует от имени этих организаций»<sup>42</sup>. Как того требует USAID, «если исполнитель распола-

40 Конфиденциальная беседа с источником, имеющим доступ к материалам дела, 20 декабря 2019 г., в архиве авторов. В феврале 2018 г. Дэвид Абрамс из Сионистского информационно-пропагандистского центра подал в суд на организацию Oxfam (*United States of America ex rel. TZAC, Inc. v. Oxfam a/k/a Oxfam GB*). Для того чтобы получать финансирование, организации Oxfam пришлось представить справку о том, что в течение последних 10 лет она не предоставляла материальную поддержку и ресурсы лицам, включенным в список террористов и террористических организаций. По утверждению Абрамса, за последние годы организация Oxfam получила гранты USAID на сумму более 53 млн долларов США, однако в период с 2013 по 2017 гг. она спонсировала проект по развитию сельского хозяйства в городских и пригородных районах сектора Газа. Абрамс заявил, что в рамках этого проекта помощь и поддержка предоставлялись Министерству сельского хозяйства и Министерству национальной экономики в Газе. В то время управление сектором Газа осуществляла группировка «ХАМАС», внесенная в перечень иностранных террористических организаций в соответствии с определением Государственного департамента США. Текст иска доступен по адресу: <https://www.docketbird.com/court-documents/ABC-v-DEF/COMPLAINT-against-OXFAMa-k-a-OXFAM-GB-Document-filed-by-UNITED-STATE-OF-AMERICA-ex-rel-TZAC-Inc-Document-previously-filed-under-seal-in-envelope-1-and-unsealed-by-document-3/nysd-1:2018-cv-01500-00006>.

41 Sam Olukoya, “Nigeria Suspends UNICEF Work, Alleges ‘Clandestine’ Activity”, *AP*, 14 December 2018, <https://apnews.com/c7b5ccc3e14b4f80a90bf10877b2c189>.

42 Abby Stoddard, Monica Czwarno and Lindsay Hamsik, *NGOS & Risk: Managing Uncertainty in Local/International Partnerships (Global Report)*, USAID, Interaction and Humanitarian Outcomes, March 2019, доступно по адресу: <https://www.humanitarianoutcomes.org/publications/ngos-risk2-partnerships>, p. 10. В мае 2020 г. USAID пересмотрело некоторые из этих ограничений в ответ на давление со стороны ряда международных неправительственных организаций и внесло поправки в два своих документа, касающихся процесса заключения договоров и прохождения проверки: «Проверку на наличие связей с терроризмом» и «Стандартные меры предосторожности во избежание заключения сделок с группами и организациями, находящимися под санкциями, и предоставления им ресурсов или поддержки» («Стандартные меры предосторожности»). Несмотря на то что некоторые проблемы, связанные с этим условием, сохранились, «эти изменения внесут дополнительную ясность и обеспечат разумные стандарты

гает точной информацией в отношении связей получателя помощи, исполнитель обязан предоставить эту информацию USAID, которое примет решение по поводу того, будет ли предоставление помощи данным лицам соответствовать законодательству США»<sup>43</sup>. Ввиду этого положения партнер-исполнитель становится ответственным за субъективное определение лиц, подлежащих проверке, и за содействие осуществлению контртеррористической повестки<sup>44</sup>. Кроме того, проведение границы между этими разными категориями, определенными USAID, — непростая задача. Нельзя ожидать, что бывшие бойцы и участники вооруженных групп будут заявлять о своих прежних связях или носить униформу, а свидетельства других лиц в ситуации насилия неизбежно будут предвзятыми<sup>45</sup>. Кроме того, гражданских лиц часто принуждают подчиняться вооруженным группам и вести себя в соответствии с предписанными нормами. Многие люди, бежавшие с территорий, на которых действуют «Джамаату ахлис-сунна лиддаавати валь-джихад» или «Западноафриканская провинция “Исламского государства”», годами страдали от последствий войны, не имея доступа к базовой гуманитарной помощи, и состояние здоровья многих из них весьма плачевно. Однако этих новоприбывших могут в первую очередь счесть потенциальными сторонниками повстанцев, а не людьми, отчаянно нуждающимися в помощи. Например, вместо того чтобы осмотреть женщин из сельской местности, следующих без сопровождения, в целях выяснения их гуманитарных потребностей, которые могли возникнуть в результате сексуального насилия, похищения или принудительного брака, и предложить им медицинскую помощь и защиту, их «часто допрашивают, а в некоторых случаях и помещают под стражу, если они не могут доказать, что не связаны узами брака ни с кем из участников “Джамаату ахлис-сунна лиддаавати валь-джихад”»<sup>46</sup>.

Эти примеры показывают, что в определенных условиях от гуманитарных акторов так или иначе требуется на субъективной основе выявить

обязательств грантополучателей по всем будущим грантовым соглашениям». Charity & Security Network, USAID Revises Grantee Documents Relating to Anti-Terrorism Requirements, 21 May 2020, доступно по адресу: <https://charityandsecurity.org/false-claimsact-lawsuits/usaid-revises-grantee-documents-relating-to-anti-terrorism-requirements/>.

43 U.S. Department of Defense, U.S. Department of State and USAID (примечание 39 выше), p. 49.

44 Как заявило USAID, за два года (предположительно 2018 и 2019 гг.), в течение которых это условие включалось в соглашение, «исполнители не сообщали USAID ни о каком существенном воздействии данного условия. За этот период в USAID поступило всего два запроса на предоставление гуманитарной помощи группам или физическим лицам, о которых было известно, что они ранее были связаны с “Боко харам” или “Западноафриканской провинцией “Исламского государства”», и оба эти запроса были удовлетворены». U.S. Department of Defense, U.S. Department of State and USAID (примечание 39 выше), p. 49.

45 Объединенные силы гражданской самообороны или вооруженные силы могут даже организовать поиск кого-нибудь из тех же поселений, что и новоприбывшие, чтобы подтвердить, что они не являются членами «Джамаату ахлис-сунна лиддаавати валь-джихад». MSF internal report, August 2017, pp. 14–15.

46 Joe Read, “Sexual Violence and the Boko Haram Crisis in North-East Nigeria”, in Humanitarian Practice Network at the Overseas Development Institute (HPN-ODI), “Special Feature. The Lake Chad Basin: An Overlooked Crisis?”, *Humanitarian Exchange*, No. 70, October 2017, доступно по адресу: <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/he-70-web.pdf>, p. 26.

лиц, которых другие люди считают «связанными» с вооруженной группой «противника», и воздержаться от оказания им помощи. Однако, как мы увидим в следующем разделе, государственные власти прибегали и к другим, более тонким способам использовать гуманитарную деятельность в своей общей стратегии борьбы с противником.

### Задержание, политические проверки и лишение права на получение помощи

В некоторых местах гуманитарным акторам не приходится выявлять людей, связанных с признанными террористическими группами, поскольку государственные и военные чиновники уже провели проверку и определили тех, кто имеет право на взаимодействие с гуманитарными работниками. Это приводит к дискриминации в оказании гуманитарной помощи и противоречит духу МГП, который предполагает оказание помощи исключительно на основе потребностей<sup>47</sup>, что иллюстрируют примеры Северной Нигерии и Мосула в Ираке.

Организация «Врачи без границ» стала свидетелем того, как в Северной Нигерии никакие гуманитарные организации не могут предварительно связаться с лицами, подвергшимися перемещению внутри страны и находящимися в определенных зонах, пока те не пройдут досмотр и проверку Объединенных сил гражданской самообороны (самостоятельной группы ополченцев, образованной в целях борьбы с организацией «Джамаату ахлис-сунна лиддаавати валь-джихад») или вооруженных сил на контрольно-пропускных пунктах или в казармах. Те же правила применяются и к женщинам, и к детям в возрасте всего девяти лет. Некоторые новоприбывшие так и не получают помощи от гуманитарных организаций, особенно люди с боевыми ранениями, которые часто встречаются во время таких войн. На самом деле, в некоторых местах в медицинские учреждения «Врачей без границ» вообще никогда не поступали раненые участники вооруженных групп, но несколько раз организации доводилось оказывать помощь раненым бойцам. Это очень нехарактерно для зон, пострадавших от вооруженного конфликта, которые привычны для «Врачей без границ». Вероятно, это связано с тем, что в некоторых местах мужчин, в том числе раненых, а также женщин и детей систематически допрашивают, причем организация Amnesty International охарактеризовала условия содержания под стражей и проведения допросов и в Нигерии, и в Камеруне как «тяжелые»<sup>48</sup>. По данным исследователя Читры Нагараджан, ущерб, наносимый гражданским лицам в связи с проведением контртеррористических операций и с практикой противодействия терроризму в вооруженных силах Нигерии, проистекает как минимум из пяти основных источников<sup>49</sup>: отсут-

47 ДП I, ст. 10, 11 и 70; ДП II, ст. 7.2, 9.2 и 18.2; ОМГП (примечание 2 выше), норма 55.

48 *Amnesty International*. Доклад Amnesty International 2017/18. Права человека в мире, доступно по адресу: <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/6700/2018/ru/>, с. 214.

49 Chitra Nagarajan, "Integrating Civilian Protection into Nigerian Military Policy and Practice", in HPNODI (примечание 46 выше), p. 23.



ствия надлежащего различия между бойцами и гражданскими лицами, которых некоторые воспринимают как представителей «противника»; использования школ и больниц вооруженными силами; «ограничения оборота продуктов питания и товаров с целью лишить противника основных припасов»; «широко распространенной практики сексуальной эксплуатации и надругательств» со стороны военных и «недоверия и подозрительности в отношениях между военными и гражданскими лицами». Однако этот кризис получил название «продовольственного», что отвлекло внимание от последствий принятия мер борьбы с терроризмом<sup>50</sup>. Даже для тех людей, которые имеют право на получение гуманитарной помощи, условия, создаваемые в результате принятия таких мер, существенно отличаются от того, что им необходимо<sup>51</sup>.

В Ираке гражданским лицам, бежавшим из Мосула в 2016–2017 годах из-за наступательной операции Ирака при поддержке Соединенных Штатов, направленной на то, чтобы отвоевать город у ИГИЛ, для получения гуманитарной помощи приходилось пройти процедуру проверки и мобилизацию, которую проводили проправительственные силы; в частности, это касалось «всех лиц мужского пола в возрасте старше 12 лет»<sup>52</sup>. Вкупе с тем, что гуманитарная операция под руководством Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), входящей в состав ООН, тесно координировалась с правительством Ирака (которое было стороной в этом вооруженном конфликте), это требование привело к снижению степени операционной независимости и беспристрастности некоторых гуманитарных акторов, работавших в этой ситуации. Кроме того, на соблюдении гуманитарных принципов и врачебной этики отразилось и повсеместное присутствие в медицинских учреждениях военных и частных служб безопасности. ВОЗ привлекла эти военизированные больницы к исполнению своей программы ликвидации последствий чрезвычайной ситуации в области здравоохранения в качестве субподрядчика, в том числе для проведения проверок<sup>53</sup>. Гуманитарные работники, опрошенные организацией Humanitarian Outcomes, рассказывали о том, что пациенты боялись получать направления в больницу под

50 Virginie Roiron, “A Square Peg in a Round Hole: The Politics of Disaster Management in North-Eastern Nigeria”, in HPN-ODI (примечание 46 выше), p. 14.

51 Людей из сельской местности собирают и помещают в «анклавы, находящиеся под контролем вооруженных сил, ограничивая их передвижения таким образом, что они становятся полностью зависимыми от помощи». В лагерях вводятся ограничения на передвижения и доступ к базовым услугам, что вынуждает перемещенных гражданских лиц, живущих в крайней нищете, прибегать к унизительным способам выживания. Natalie Roberts, “Raising the Alert in Borno State, North-Eastern Nigeria”, in HPN-ODI (примечание 46 выше), p. 20. Необходимо срочно повысить стандарты оказания гуманитарной помощи в лагерях для лиц, подвергшихся перемещению, — это не вопрос финансирования. См.: L. Eguiluz (примечание 15 выше).

52 UNHCR, *Iraq: Bi-weekly Protection Update (22 January — 4 February 2018)*, 4 February 2018, доступно по адресу: <https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-bi-weekly-protection-update-22-january-4-february-2018>.

53 См. свидетельство сотрудника организации «Врачи без границ» Джонатана Уитталла: Robert Fisk, “Why are Doctors in the Middle East Cosying up to Foreign Armies?”, *The Independent*, 15 January 2018, доступно по адресу: <https://www.independent.co.uk/voices/iraq-mosul-doc-tors-medicins-sans-frontieres-usa-army-humanitarian-a8160306.html>.

управлением НПО, которая была связана с Соединенными Штатами; что лица, обеспечивающие уход, не могли туда попасть из-за присутствия военных и процедур проверки в целях безопасности; что сведения о пациентах передавались военным акторам<sup>54</sup>. Битва за Мосул оказала страшное воздействие на гражданских лиц<sup>55</sup>. Союз гуманитарных организаций с иракскими военными объяснялся тем, что принципу гуманности (необходимости спасти жизни людей) «был сознательно отдан приоритет» перед принципами беспристрастности, нейтральности и независимости<sup>56</sup>. Однако авторитетный журналист Роберт Фиск оспорил эту логику, проведя гипотетическую параллель, обнажившую политический, а не гуманитарный императив, стоявший за этим решением: «Стала ли бы, например, ВОЗ финансировать организацию российских медпунктов в подразделениях сирийских вооруженных сил, развернутых на линии фронта в Восточном Алеппо? Она же этого не сделала. Но решение об аналогичном политическом компромиссе в Ираке никого не смутило»<sup>57</sup>.

Как уже говорилось, избирательность при оказании гуманитарной помощи должна быть основана исключительно на потребностях, и в МГП четко сформулировано обязательство сторон в конфликте подбирать раненых и больных и оказывать им помощь<sup>58</sup>. Однако исследования, проводимые Центром гуманитарной медицины Джона Хопкинса, показали, что «США и их партнеры по коалиции так и не приняли на себя непосредственную ответственность за оказание медицинской помощи всем гражданским лицам во время войн в Афганистане и Ираке» и что на самом деле они обусловили получение такой помощи соответствием определенным критериям, которые «не являются правилами медицинской сортировки; это правила допуска к медицинской сортировке, основанные не на медицинских потребностях, а на личности пациента»<sup>59</sup>. Такая проверка личности отразилась и на соблюдении врачебной этики, и на оказании гуманитарной помощи, лишив нуждающихся права на получение поддержки.

54 Hosanna Fox, Abby Stoddard, Adele Harmer and J. Davidoff, *Emergency Trauma Response to the Mosul Offensive, 2016–2017: A Review of Issues and Challenges*, March 2018, доступно по адресу: [https://www.humanitarianoutcomes.org/Emergency\\_Trauma\\_Response](https://www.humanitarianoutcomes.org/Emergency_Trauma_Response), p. 27.

55 См. свидетельства сотрудников и пациентов организации «Врачи без границ»: “Rebuilding Lives Shattered by War: Testimonies from MSF’s Hamdaniya Hospital in Iraq”, 4 May 2017, MSF, доступно по адресу: <https://www.doctorswithoutborders.ca/article/rebuilding-lives-shattered-war-testimonies-msfs-hamdaniya-hospital-iraq>.

56 Paul B. Spiegel, et al., *The Mosul Trauma Response. A Case Study*, Johns Hopkins Center for Humanitarian Health, February 2018, доступно по адресу: [http://www.hopkinshumanitarianhealth.org/assets/documents/Mosul\\_Report\\_FINAL\\_Feb\\_14\\_2018.pdf](http://www.hopkinshumanitarianhealth.org/assets/documents/Mosul_Report_FINAL_Feb_14_2018.pdf), pp. 24–25.

57 R. Fisk (примечание 53 выше).

58 В числе прочих многочисленных ссылок можно привести ссылки на ст. 12 и 15 ЖК I, ст. 12 и 18 ЖК II, ст. 16 ЖК IV, статью 3, общую для всех Женевских конвенций, и норму 110 ОМГП (примечание 2 выше).

59 Кроме того, по итогам этого исследования также было сделано заключение о том, что «такая позиция основана на заявлении о скудости ресурсов, о том, что их не хватит на всех гражданских лиц, нуждающихся в помощи, и что они в первую очередь должны направляться на оказание помощи бойцам». P. B. Spiegel et al. (примечание 56 выше), p. 27.

## Заключение

Несмотря на то что основным ограничением для сотрудников «Врачей без границ» в условиях противодействия терроризму является отсутствие безопасности, вызванное деятельностью вооруженных групп, во многих районах правительства и представители вооруженных сил блокировали гуманитарную деятельность, ограничивали ее, ставили в зависимость от выполнения определенных условий или дискредитировали. В качестве официального обоснования для таких действий часто приводились сообщения военной необходимости и обеспечения безопасности, и гуманитарные акторы, разумеется, понимают, что некоторые районы находятся вне доступа именно в силу опасности. Однако, несмотря на готовность организации «Врачи без границ» оказать помощь в трудных ситуациях, руководствуясь гуманитарным императивом и врачебной этикой, в некоторые другие районы доступ ей также был закрыт. Среди тех, кому мы задавали этот вопрос, существует представление о том, что в числе причин таких ограничений может быть также стремление помешать зарубежным организациям наблюдать за происходящим и лишиться любой возможной выгоды не только вооруженные группы, но и всех лиц и все сообщества, которые с ними связаны. В любом случае там, где вооруженные группы объявляются террористическими, а мирное население воспринимается как представители противника, навязанное военными вооруженное сопровождение создает дополнительное ограничение для принятия принципов гуманитарной деятельности.

В некоторых ситуациях, связанных с противодействием терроризму, отдельные представители правительства и вооруженных сил подвергают гражданских лиц стигматизации не за совершенные ими действия, а за их весьма расплывчатую связь с группами, которые считаются «террористическими»; это представление о связи с террористами основано на географической близости гражданских лиц к месту нахождения террористических групп или на общей с ними социальной, национальной или религиозной принадлежности. Такая стигматизация отрицательно влияет на оказание гуманитарной помощи, а некоторые доноры требуют, чтобы гуманитарные акторы не только выявляли участников боевых действий и воздерживались от предоставления им помощи, но и проводили аналогичные действия в отношении людей, «связанных» с ними. Доноры утверждают, что их требования совместимы с принципами оказания гуманитарной помощи и что никаких отрицательных последствий для работы отмечено не было, однако многим участникам гуманитарного сектора очевидно, что контртеррористические меры ограничивают способность организаций осуществлять программы исключительно на основе потребностей и рискуют подорвать самые основы гуманитарной деятельности. Налицо неизбежный конфликт, возникающий при попытке сочетать оказание гуманитарной помощи без дискриминации и контртеррористическую деятельность, которая состоит именно в том, чтобы отделить определенных лиц.

Гуманитарные акторы рискуют погрязнуть в стратегиях обеспечения безопасности и борьбы с терроризмом. В некоторых ситуациях считается обычным проверять личность людей и ограничивать оказание им гуманитарной помощи без каких-либо видимых причин, помимо того, кем они являются или с кем они якобы связаны. Кроме того, от гуманитарных акторов так или иначе требуется на субъективной основе выявить лиц, которых другие люди считают «связанными» с противником, и воздержаться от оказания им помощи. Это составляет полную противоположность принципам гуманитарной деятельности.

Политики и военные уже давно и многословно рассуждают о связях гражданских лиц с признанными террористами, но, что еще страшнее, эта риторика была внедрена и в теорию, и в практику контртеррористических операций и оказания гуманитарной помощи в ходе вооруженных конфликтов. Вооруженные группы, объявленные «террористическими», уже не считаются политическими субъектами; они лишаются всяких прав, в том числе доступа к гуманитарной помощи. Точно так же и гражданские лица, проживающие в тех районах, где действуют эти группы, воспринимаются не как нуждающиеся, но как возможные источники поддержки таких групп, а значит, по умолчанию вызывают подозрения; к ним начинают применять презумпцию виновности, причем стороны мало заботятся о том, чтобы доказать свою точку зрения. Людей просто считают виновными заодно. Тот факт, что они родились и живут на земле противника, уже воспринимается как признак их возможных симпатий к террористам. На практике абсолютное большинство международных акторов, в том числе в гуманитарном секторе, решили не оспаривать эту логику противодействия терроризму, которая приводит к возможной стигматизации и очернению людей и ставит под угрозу их доступ к гуманитарной помощи. Судьба людей, оказавшихся в беде, их потребности и права не должны быть подчинены контртеррористическим законам, стратегиям, практике и риторике. Терроризму нет оправдания. Но нет оправдания и отказу от гуманности во имя борьбы с терроризмом.