

1997 год: будет ли подписан договор о запрещении противопехотных мин?

После всеобщего разочарования, вызванного незначительностью поправок, касающихся противопехотных мин, внесенных в 1996 г. в Протокол II к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия 1980 г., появилась надежда, что 1997 год может стать годом принятия и подписания нового международного договора о запрещении производства, экспорта, передачи и применения противопехотных мин. Хотя, возможно, и не все страны присоединятся к этому договору сразу же, он тем не менее установит важную международную правовую норму и явится значительным шагом на пути продвижения к цели, поставленной МККК, — покончить с минами, этим бедствием человечества.

Инициативы, предпринятые в последнее время на дипломатическом уровне

3 мая 1996 г. на заключительном заседании Конференции по рассмотрению действия Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия канадское правительство объявило, что ввиду незначительности успехов, достигнутых на переговорах, продолжающихся уже более двух лет, Канада приглашает все государства, которые разделяют ее взгляды на эту проблему, встретиться в этом году вновь и обсудить пути достижения полного запрещения противопехотных мин. Трехдневная конференция в Оттаве, проходившая в октябре 1996 г., собрала представителей 50 государств, выступающих за запрещение мин, представителей ООН, МККК, а также Международной кампании по запрещению мин — всемирного объединения неправительственных организаций (НПО). Участники поставили перед собой задачу выработать стратегию действий, направленных на достижение полного запрещения противопехотных мин. 50 государств — участников конференции сформировали Оттавскую группу, которая выступила с политическим заявлением, призывая объединить усилия с целью:

- запретить и уничтожить противопехотные мины;
- значительно увеличить объем средств, направляемых на проведение работ по разминированию и оказанию помощи жертвам;

- постепенно сократить или прекратить применение противопехотных мин вооруженными силами своих стран;
- поддержать резолюцию Генеральной Ассамблеи, призывающей к полному запрещению мин;
- поддержать региональные инициативы, направленные на такое запрещение мин.

Закрывая конференцию, министр иностранных дел Канады обратился к правительствам всех государств с приглашением вернуться в Оттаву в декабре 1997 г. и подписать соглашение о запрещении противопехотных мин, которое будет иметь юридическую обязательную силу. Вскоре после конференции в Оттаве США представили Генеральной Ассамблее ООН проект резолюции, призывающей государства провести переговоры по выработке нового договора о полном запрещении противопехотных мин. В декабре 1996 г. 155 государств проголосовали за резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН (А/51/45S), которая «настоятельно призывает государства активно работать над эффективным, имеющим обязательную силу международным соглашением о запрещении применения, накопления запасов, производства и поставок противопехотных наземных мин с целью как можно скорее завершить переговоры». Ни одно государство не проголосовало против принятия данной резолюции, и только 10 государств воздержались при голосовании.

По данным МККК, на конец января 1997 г. 53 страны открыто выразили свою поддержку глобальному запрещению производства, передачи, накопления и применения противопехотных мин. 28 государств из их числа уже либо отказались от применения противопехотных мин своими вооруженными силами, либо приостановили их применение.

В настоящее время новые инициативы, связанные с заключением договора о запрещении мин, развиваются по двум направлениям. С одной стороны, в рамках «Оттавского процесса» в 1997 г. планируется провести ряд подготовительных встреч заинтересованных государств. Первая из этих встреч, организованная в форме обмена мнениями по проекту договора, прошла в Вене с 12 по 14 февраля 1997 г. В ней участвовали представители 111 государств, ООН, МККК и Международной кампании по запрещению мин. В настоящее время идет подготовка нового проекта договора, пересмотренного с учетом состоявшихся в Вене дискуссий. Этот проект станет предметом детального обсуждения на переговорах в Брюсселе (июнь) и Осло (октябрь), прежде чем будет принят и подписан в Оттаве в декабре 1997 г. С другой стороны, недавно было предложено, параллельно с начатым в Оттаве процессом, внести вопрос о согласованном решении проблемы мин в повестку дня Конференции ООН по разоружению в Женеве.

В последнем из документов, отражающих позицию МККК в отношении проблемы противопехотных мин, который носит заглавие «Противопехотные мины: важнейшие решения 1997 года», выражается решительная поддержка инициативам, выдвинутым в Оттаве, но содержатся и другие важные инициативы. Главнейшей задачей признается достижение международного, имеющего

обязательную силу соглашения о безусловном запрещении производства, передачи, применения и накопления любых противопехотных мин. Для того чтобы такое запрещение действительно было реальным, необходимо исключить все возможности уклониться от его выполнения, например такие, как нечеткое определение противопехотной мины, включенное в Протокол II с поправками к Конвенции 1980 г. Даже если такое соглашение будет первоначально принято хотя бы 38 государствами, подписавшими несколько лет назад Конвенцию 1980 г., со временем другие государства смогут присоединиться к нему и будут присоединяться, как и в случае с прочими договорами.

Действия, направленные на запрет противопехотных мин, помощь жертвам, разминирование

Одновременно с различными описанными здесь инициативами дипломатического характера продолжает набирать обороты и стартовавшая в ноябре 1995 г. кампания, развернутая МККК для привлечения внимания общественности к проблеме мин. Она проводится в сотрудничестве с более чем 45 национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца и направлена на мобилизацию общественного мнения и содействие укреплению политической воли. При помощи прессы, телевидения и радио кампания призвана сформировать резко отрицательное отношение общества к противопехотным минам. По некоторым оценкам этот призыв уже услышали около 600 млн человек во всем мире. Одна из целей кампании — способствовать тому, чтобы общество осознало необходимость оказания более активной помощи людям, ставшим жертвами мин, а также необходимость более энергичного осуществления программ по разминированию. В настоящее время завершается подготовка новой серии ярких рекламных материалов, в которых нашел выражение выдвинутый МККК лозунг: «Остановите мины!». Эти материалы предназначены для использования в международных и национальных средствах массовой информации в 1997 г. Будем надеяться, что они послужат дальнейшему укреплению в обществе представления о противопехотных минах как об оружии неизбирательного действия, которое должно быть запрещено.

В то же время оказание помощи сотням тысяч жертв происходит медленно. В начале марта 1997 г. в Токио по приглашению японского правительства собирается межправительственная конференция, чтобы рассмотреть пути более эффективного оказания помощи тем, кто пострадал от мин. Несмотря на значительные усилия, предпринимаемые МККК и другими гуманитарными организациями, среди жертв еще остается слишком много тех, кому приходится самим заботиться о себе: не хватает ресурсов, квалифицированного медперсонала, остаются трудности с транспортом. Не решена проблема с обеспечением безопасности и беспрепятственного доступа к жертвам. Медицинский отдел МККК представил на Токийской конференции подробный доклад, озаглавленный «Оказание помощи жертвам противопехотных мин: потребности, ограничения и стратегия». В документе отражен подход МККК к оказанию помощи жертвам,

а также выдвинуты предложения относительно практических шагов, которые может предпринять международное сообщество, для того чтобы соответствующая помощь по уходу и реабилитации была более доступной.

На Токийской конференции будет также рассматриваться вопрос о настоятельной необходимости активизировать программы разминирования, проводимого в гуманитарных целях. Несмотря на то, что в ООН разрабатывается ряд стандартов по осуществлению операций по разминированию, следует значительно увеличить выделение средств, требующихся для разминирования тех территорий в десятках стран Африки, Северной и Южной Америки, Азии и Европы, где эта проблема является особенно острой. Разминирование стоит дорого, но оставить десятки миллионов мин неразминированными более чем в 70 странах мира не обойдется дешевле в социальном и экономическом плане и в результате гибели людей. В то же время нужно направлять средства на разработку и создание экономичных, но более эффективных технологий разминирования.

Продолжая усилия по привлечению средств на поддержку операций по разминированию, МККК также подчеркнул необходимость оказания помощи тем людям, которые живут бок о бок с существующей повышенной минной опасностью. В целях предупреждения гражданского населения об опасностях, которые несут мины, а также для обучения людей тому, как в повседневной жизни уменьшить риск получения увечья, МККК и национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца проводят широкомасштабные программы информирования населения по меньшей мере в 11 странах Африки, Азии, Центральной Америки, Центральной и Восточной Европы (в Афганистане, Армении, Азербайджане, Боснии и Герцеговине, Йемене, Колумбии, Мозамбике, Никарагуа, Сомали, Таджикистане и Хорватии). Бесчисленное количество людей остались в живых и не получили увечий благодаря этим программам.

Региональные инициативы

МККК продолжает подчеркивать значение инициатив, выдвигаемых на региональном и государственном уровнях, дополняющих акции, осуществляемые в мировом масштабе. Так, МККК выделил средства на проведение семинара на тему «Противопехотные мины, разминирование и реабилитация жертв в Центральной Америке», который состоялся в Манагуа в мае 1996 г. Во время встречи, которая продолжалась два дня и собрала представителей правительств Гватемалы, Гондураса, Коста-Рики, Мексики, Никарагуа, Панамы, Сальвадора, а также представителей обществ Красного Креста, организаций ООН, доноров и НПО, была выработана широкая стратегия устранения минной опасности в Центральной Америке. В рекомендациях, данных семинаром, участники призвали к полному международному запрету противопехотных мин, который бы реализовывался через эффективные национальные законодательства, усиленную программу разминирования и более доступные для жертв возможности реабилитации. Конечной целью они признали создание в регионе зоны, свободной от противопехотных мин.

В июне 1996 г. Генеральная Ассамблея Организации американских государств (ОАГ) приняла резолюцию, призывающую к глобальному запрещению противопехотных мин и установлению на американском континенте зоны, свободной от них. ОАГ призвала своих членов объявить в своих государствах мораторий на производство, передачу и применение противопехотных мин, а также ратифицировать Конвенцию 1980 г., в частности Протокол II с поправками. ОАГ решила также создать реестр запасов мин, мероприятий по разминированию и мин, остающихся в земле в данном регионе. Усилия ОАГ получили поддержку в результате принятия 12 сентября 1996 г. на совещании министров иностранных дел государств Центральной Америки регионального соглашения, которым на государства возлагалась обязанность создать региональную зону, свободную от противопехотных мин, и принять соответствующие законы.

Вслед за обнадеживающими событиями, происходящими в Америке, в 1997 г. в других регионах был также предпринят ряд инициатив. Организованная Международной кампанией по запрещению противопехотных мин международная конференция, состоявшаяся в Мапуту 25–28 февраля 1997 г., собрала более 450 участников из 60 стран мира, преимущественно с Африканского континента. Целью конференции было содействие осуществлению дальнейших шагов по созданию в южной части Африки зоны, свободной от мин. Во время работы конференции МККК организовал для всех национальных обществ Красного Креста данного региона совещание, посвященное проблеме противопехотных мин и их политике в этой области. На совещании представители национальных обществ приняли совместную декларацию, в которой обратились ко всем государствам региона с настойчивым призывом поддержать, в частности, процесс, начатый в Оттаве, а также ввести у себя запреты на противопехотные мины. В апреле 1997 г. военные и политические эксперты из южной части Африканского континента встретились на семинаре МККК в Хараре, чтобы обсудить происходящие в мире процессы, региональные подходы и возможности для дальнейшей деятельности. В мае при финансовой поддержке Организации африканского единства в Южной Африке пройдет всеафриканская конференция, где будут рассматриваться вопросы разминирования, оказания более эффективной помощи жертвам, а также будут обсуждены политические усилия, которые необходимо предпринять, чтобы покончить с этим злом в Африке.

В Европе в марте МККК, совместно с Комиссией по проблемам беженцев Европейского Совета, провел однодневный семинар, посвященный проблеме противопехотных мин. Участники семинара, которыми стали парламентарии Европейского Совета из стран Западной Европы, Российской Федерации, Балканских государств, новых независимых государств и стран Центральной Европы, рассмотрели последствия применения мин для человека и социальные и экономические аспекты этой проблемы, эффективность мин с военной точки зрения, а также осуществляемые сейчас глобальные, региональные и государственные инициативы, направленные на их запрещение. Планируется также организация в текущем году в Маниле совещания военных и политических экспертов стран Азии.

Повестка дня 1997 г.

Международные, региональные и государственные инициативы, поддерживаемые в 1997 г. правительствами, региональными организациями, НПО и МККК, должны способствовать тому, что проблеме мин, стоящей на повестке дня международного сообщества, будет уделяться первостепенное внимание. Они помогут также осуждению противопехотных мин и дальнейшему наращиванию усилий, направленных на их уничтожение. Принятые в этом году решения станут определяющими для жизни десятков тысяч простых людей на многие годы вперед. Успехи, достигнутые в 1997 г., могут увенчаться принятием нового правового документа, запрещающего противопехотные мины. Правовое соглашение само по себе — только шаг на пути к выходу из чрезвычайного в гуманитарном плане положения, которое сложилось в результате применения противопехотных мин. Но такое соглашение станет маяком надежды, сигналом того, что у международного сообщества есть возможность и намерение покончить с минной «эпидемией», угрожающей жизни и благосостоянию стольких людей во всем мире.

Питер Херби,
советник,
Юридический отдел МККК
