

XXVI Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца

Женева, 4—7 декабря 1995 года

XXVI МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ КРАСНОГО КРЕСТА И КРАСНОГО ПОЛУМЕСЯЦА:

МИФ И РЕАЛЬНОСТЬ

XXVI Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, которую так долго ждали, стала в нашем Движении почти мифической. Об этой конференции говорят примерно с тем же чувством, которое испытывал солдат из известного романа Дино Буццати («Татарская пустыня»), ожидая в крепости приближения татар, а именно — со смешанным чувством надежды и опасения.

Давайте попытаемся проанализировать и то и другое.

I. НАДЕЖДЫ, СВЯЗАННЫЕ С МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИЕЙ

1. Объединение усилий ради помощи наиболее уязвимым категориям населения

Небывалый технический прогресс и быстрый рост народонаселения, являющиеся характерными чертами нашего века, заставляют констатировать следующее: люди не сумели направить свою деятельность на благо всего человечества, и от этого все возрастает число людей, прозябающих в нищете, все больше появляется уязвимых, находящихся вне общества лиц, нуждающихся в поддержке и сострадании.

Основная задача Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца по оказанию помощи этим уязвимым лицам остается актуальной и в наши дни: как в период вооруженных конфликтов, так и при всех других обстоятельствах.

Самая большая надежда, возлагаемая на Конференцию, тесно связана и с создавшейся в мире ситуацией, и с основным назначением данной Конференции. Речь идет о том, чтобы возобновить или, скорее, активизировать и углубить

диалог между государствами и нашим Движением, направленный на максимальную консолидацию усилий по облегчению участи этой огромной массы людей, которые не имеют средств к существованию и чья жизнь лишена всякой надежды и представляет собой сплошные страдания. Мы можем и должны сделать больше. Мы можем и должны сотрудничать более эффективно. Конференция дает возможность подумать над этим, открыть новые пути решения проблем.

2. Ослабление напряженности кризисов и их предотвращение

Создается впечатление, что международное сообщество переживает один кризис за другим и из последних сил пытается ликвидировать зияющие бреши, не располагая достаточными возможностями для этого. Смятением охвачены целые народы, ни один из которых не застрахован от кризисов и их последствий, порождающих трагическую отчужденность от внешнего мира: человек предпочитает игнорировать то, что он не в состоянии преодолеть. То невыносимое положение людей, о котором непосредственно сообщают средства информации, вызывает сочувствие именно потому, что оно невыносимо и что необходимо по этому поводу что-то предпринять. Однако при таком подходе остаются без внимания те, о ком ничего не сообщают, то есть всеми забытые жертвы, и не рассматриваются последующие действия.

Задача настоящей Конференции, следовательно, состоит также в том, чтобы в общих чертах обдумать эти действия, обсудить, что можно было бы предпринять в целях ослабления напряженности кризисов и даже их предотвращения.

а) Ослабление напряженности кризисов

Ослабить напряженность кризиса означает прежде всего обеспечить более четкое соблюдение международного гуманитарного права в период вооруженных конфликтов.

Данный вопрос был подвергнут всестороннему обсуждению на заседании открытой для участия всех государств Межправительственной группы экспертов, которая была создана правительством Швейцарии в соответствии с предложением состоявшейся в 1993 году Международной конференции по защите жертв войны. Рекомендации этой группы будут представлены на утверждение XXVI Конференции. Некоторые эксперты выражали пожелание, чтобы рекомендации были более «жесткими», и их можно понять, так как некоторые существующие сегодня ситуации требуют энергичной реакции со стороны международного сообщества.

Тем не менее *при серьезном отношении к этим рекомендациям и их соблюдении* можно значительно улучшить положение дел, поскольку акцент в этих рекомендациях делается на мерах предупредительного характера, принимаемых государствами в мирное время, в частности, на принятии национальных

законодательных актов, на усилении работы по распространению гуманитарного права, особенно в вооруженных силах, на создании межведомственных комиссий и т. п. В рекомендациях содержатся многочисленные обращения и призывы, в первую очередь, к МККК в силу его традиционной роли и обязательств, налагаемых на него Уставом, но также и к национальным обществам Красного Креста и Красного Полумесяца и их Международной федерации. Важно, чтобы они оправдывали возложенное на них доверие, проявляли готовность к действиям и максимально использовали имеющиеся в их распоряжении возможности. Вместе с тем речь идет также, а может быть, и главным образом, о том, чтобы побуждать государства направлять усилия и средства на осуществление этих мало заметных превентивных мер, которые, однако, при серьезном к ним отношении могут в значительной степени облегчить участь жертв войны¹.

Более эффективное руководство и более верное понимание гуманитарной деятельности также способствуют смягчению последствий кризисов. Поэтому целесообразно продолжить рассмотрение вопроса о праве жертв на гуманитарную помощь и о «деонтологических» правилах, которые должны соблюдать гуманитарные организации, занимающиеся оказанием экстренной гуманитарной помощи. В этом контексте на обсуждение Конференции будет представлен кодекс поведения, разработанный Международной федерацией совместно с МККК и рядом неправительственных организаций, а также вопросы, связанные с безопасностью гуманитарной деятельности.

б) Предотвращение кризисов

Предотвращение кризисов — это более широкая сфера деятельности, поскольку оно касается истоков кризисов, их глубинных причин, таких, как нищета и экономическая отсталость, неконтролируемый рост народонаселения, организованная преступность, коррупция.

Наше Движение не должно переоценивать своих возможностей в том, что касается решения подобных проблем. Однако оно имеет свои преимущества, двумя из которых являются его сеть национальных обществ и его основополагающие принципы.

Разветвленная по всему миру (принцип универсальности) система национальных обществ, готовых осуществлять деятельность по оказанию помощи наиболее уязвимым лицам (принцип гуманности), не допуская какой-либо дискриминации (принцип беспристрастности) и не принимая участия в политических спорах (принцип нейтральности) — вот принципы, полностью согласующиеся со столь насущной сегодня необходимостью бескорыстно заботиться о тех, чья крайняя нищета неизбежно порождает напряженность, кризисы и войны.

В связи с этим следует напомнить и уточнить задачу и роль национальных обществ по отношению к наиболее уязвимым категориям населения, таким, как беженцы, беспризорные дети и зараженные СПИДом. Международная

¹ В предыдущем номере «Журнала» (№ 2, январь—февраль 1995 г.) содержится подробный отчет о заседании Межправительственной группы экспертов и ее рекомендации (с. 4—39).

конференция, следовательно, предоставляет также уникальную возможность для того, чтобы извлечь максимальную пользу из этой системы обществ, укрепить сотрудничество между национальными обществами и правительствами. Последние должны понять, что в их интересах оказывать поддержку национальным обществам, не отрицая их самостоятельности, не стремясь использовать их в политических целях и, следовательно, не подрывая того доверия, которым они должны пользоваться со стороны тех, кому призваны оказывать помощь.

Кроме того, Конференция дает возможность нашему Движению продемонстрировать решимость продолжать выполнение своей пока еще не завершенной миссии и способствовать развитию всех национальных обществ. Содействуя развитию системы национальных обществ, которые играют важную роль в оказании помощи наиболее уязвимым лицам и, соответственно, в предотвращении кризисов, наше Движение должно также проявить волю к укреплению солидарности между своими участниками и к возрождению деятельности тех, увы, многочисленных национальных обществ, положение которых является пока еще очень непрочным.

3. Мобилизация общественности

Общественность должна понимать и поддерживать деятельность нашего Движения. Это понимание необходимо, так как деятельность большинства национальных обществ основана на принципе добровольности и на частных пожертвованиях. Это понимание необходимо и потому, что репутация национальных обществ имеет большое значение для правительств, которые должны поддерживать их работу. Существует, таким образом, и должно развиваться взаимодействие между эффективной помощью наиболее уязвимым лицам, сочувственным отношением общественности к этой помощи и ее поддержкой со стороны правительств.

Сама по себе Конференция не выполняет мобилизующей роли; она может даже иметь негативные последствия, поскольку известно скептическое отношение общественности к крупным дорогостоящим собраниям, результаты которых с трудом поддаются оценке.

Вместе с тем именно рассматриваемые вопросы и то, что за ними стоит, должно напомнить во всех странах о трагической судьбе жертв и о деятельности нашего Движения по оказанию им помощи. В связи с этим было сочтено целесообразным говорить о конкретных проблемах, касающихся защиты гражданского населения в период вооруженных конфликтов, о злодеяниях, жертвами которых становятся женщины, о страданиях тысяч детей, о серьезнейших проблемах голода и нехватки воды, напрямую связанных с перемещениями населения, и о возмутительном факте распространения применения противопехотных мин. Международная конференция дает также возможность высказаться, дать разъяснения, пробудить сочувствие, содействовать активному неприятию недопустимых явлений.

II. ОПАСЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С КОНФЕРЕНЦИЕЙ

1. Споры об участии

Состоявшаяся в 1986 году бурная, широко освещенная средствами массовой информации дискуссия, которая привела к исключению южноафриканской делегации, все еще памятна многим национальным обществам, которые почувствовали отрицательное воздействие этих событий на общественное мнение в их странах.

Кризис, вызванный переносом в последний момент на неопределенный срок созыва Конференции, проведение которой было намечено на 1991 год в Будапеште, из-за отсутствия договоренности о форме участия палестинцев, не забыт правительствами, отдельные высокие представители которых напрасно совершили поездку в Будапешт.

Ни национальные общества, ни правительства не согласились бы на повторение подобных событий, которые могли бы поставить под угрозу существование Конференции.

Даже если невозможно полностью оградить себя от столкновений политического характера, риск возникновения которых имеется на любой встрече с участием различных государств, нужно принять все необходимые меры для того, чтобы избежать подобных инцидентов. Проводится работа по выявлению потенциальных проблем, а также развивается все более тесное взаимодействие с правительствами, осуществляемое через группу посланников, назначенных Постоянной комиссией Красного Креста и Красного Полумесяца, а также с представителями государств и с непосредственно заинтересованными организациями. В нынешних условиях ни одна из проблем не представляется неразрешимой, однако не следовало бы недооценивать трудности и игнорировать важность более глубокой проработки всех вопросов.

2. Политические разногласия в ходе Конференции

Существует большой соблазн, особенно для вовлеченных в политические или военные споры государств и организаций, использовать Международную конференцию в качестве трибуны для защиты своих позиций и критики противников.

Рамки и краткая продолжительность Конференции не позволяют заниматься выяснением отношений, которое благодаря праву на ответ может быстро отравить атмосферу Конференции и даже поставить под вопрос все ее достижения. Действительно, такие разногласия неизбежно сказываются на достижениях консенсуса, необходимого для принятия резолюций по вопросам, поставленным на рассмотрение Конференции.

«Оставьте ваши шпаги в гардеробе» — это известное высказывание генерала де Голя имеет самое непосредственное отношение к Международным конференциям Красного Креста и Красного Полумесяца, которые не претендуют на урегулирование конкретных ситуаций и даже на их всестороннее обсуждение.

Именно поэтому важно убедить всех участников использовать Конференцию для дискуссий, для содействия развитию гуманитарной деятельности и для обеспечения защиты обездоленных, а не для решения политических задач. Следует твердо усвоить этот принцип при подготовке к Конференции.

Четкий и твердый контроль за ходом дискуссий во время Конференции также может способствовать тому, чтобы обойти эти острые углы.

3. Обилие материалов

Многие участники изъявляют понятное и законное желание наилучшим образом воспользоваться диалогом, которого так давно ждут, не упустить предоставленную им возможность. Однако здесь, как в семье, которая собирается после долгой разлуки и в которой каждому нужно многое сказать, существует опасность непонимания. Поэтому необходим избирательный подход к обсуждению материалов.

Число участников и краткость отведенного времени налагают на руководство Конференции весьма жесткие ограничения.

Постоянная комиссия приняла решение организовать основную работу Конференции в двух комиссиях, которые будут заседать одновременно. Кое-кто высказывал пожелание, чтобы комиссий было больше, что дало бы возможность обсудить более широкий круг вопросов, но многие делегации не смогут быть представлены во всех комиссиях. Следовательно, на заключительном пленарном заседании эти делегации могут поставить под вопрос проделанную комиссиями работу. Отдельные делегации, кроме того, не готовы к тому, чтобы работать параллельно в двух комиссиях, и необходимо будет частично преодолеть эту трудность путем организации регионального сотрудничества и проведения более подробных обсуждений на подготовительном этапе.

Постоянная комиссия приняла также решение проводить в каждой комиссии обсуждения не более чем по двум основным темам, с тем чтобы дать возможность высказаться всем желающим делегациям. Это еще одно неизбежное ограничение, заставляющее придерживаться определенных приоритетов.

На данном этапе собран богатый материал, отражающий всю широту отобранных для обсуждения тем¹.

1 Постоянная комиссия отобрала на данном этапе следующие четыре основные темы:

- международное гуманитарное право: от права к действиям. Доклад о выполнении решений Международной конференции по защите жертв войны;
- защита гражданского населения во время войны;
- принципы международной гуманитарной помощи и международной гуманитарной защиты и участие в этой деятельности;
- расширение возможностей предоставления помощи и защиты наиболее уязвимым категориям населения.

Более подробное содержание вопросов, которые будут обсуждаться в рамках этих тем, в настоящее время прорабатывается и будет представлено на заседании Постоянной комиссии 1—2 мая 1995 года. В дальнейшем оно, разумеется, будет опубликовано в «Журнале».

Участники Конференции могут вносить дополнительные предложения, но важно, чтобы каждый учитывал по мере необходимости те ограничения, о которых говорилось выше.

Более того, необходимо будет провести предварительные подробные переговоры со всеми участниками в целях выработки договоренности о решениях, которых можно ожидать от Конференции по основным темам. Это должно также дать участникам возможность сосредоточиться в своих выступлениях, которые должны быть краткими, на вопросах, имеющих, по их мнению, существенное значение.

Конференция — это масса материалов, много участников и мало времени. Поэтому каждый участник должен чувствовать свою ответственность за то, чтобы уравнивать между собой эти три постоянные величины.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца не должна вызывать ни иллюзий, ни опасений, но она должна быть тщательно подготовлена, что позволит в спокойной обстановке решить поставленные перед ней задачи.

Борьба в защиту жертв войны и наиболее уязвимых категорий населения нашей планеты является длительным делом, и нам не суждено увидеть ее окончания. Так давайте не будем требовать от Конференции больше, чем она в состоянии дать.

Следует, однако, ожидать, что на Конференции будут выявлены недопустимые ситуации и действия и определены применимые к этим ситуациям меры, направленные на улучшение положения обездоленных в ближайшем и отдаленном будущем, а также приняты, наконец, твердые обязательства по обеспечению необходимых средств осуществления этих мер.

Конференция, следовательно, должна сыграть мобилизующую роль в отношении всех народов, которые видят в ней возможность выразить свою солидарность со страждущими и свое стремление договориться о принятии четких обязательств по тем вопросам, в решении которых возможен прогресс.

Для того чтобы выполнить эти две задачи, необходимо оградить Конференцию от политических дискуссий, и правительства должны во что бы то ни стало способствовать этому своей помощью на подготовительном этапе и своим отношением к работе Конференции.

Однако успех предстоящей Конференции в еще большей степени зависит от отношения к ней всех участников нашего Движения.

Именно они должны мобилизовать общественность и правительства всех стран мира, используя Конференцию для защиты тех, кому стремятся помочь, и добиваясь всеобщей поддержки и сочувственного отношения к своей деятельности.

Участники нашего Движения должны также придать Конференции особый настрой, превратить ее в неординарное событие, которое отличалось бы от обычных дипломатических встреч.

Наше Движение сможет достичь этих целей, если будет сильным и единым и не станет при этом скрывать своего многообразия, а, напротив, будет видеть силу во взаимодополняемости своих составных частей. Оно сможет в спокойной обстановке открыть Конференцию, которую все участники должны рассматривать как форум, где будут приняты конструктивные решения, обращенные в будущее.

Осуществляя подготовку на такой основе, наше Движение совместно с правительствами внесет вклад в успешное проведение этой встречи, призванной нести людям надежду.

Ив Сандо,
Директор
Управления доктрины,
права и связи с Движением