

## ХІХ «круглый стол» по актуальным проблемам международного гуманитарного права

*(Сан-Ремо, 29 августа — 2 сентября 1994 года)*

### ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОНФЛИКТОВ — ПЕРСПЕКТИВА ГУМАНИТАРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

#### **Общие выводы**

ХІХ «круглый стол» Международного института гуманитарного права по актуальным проблемам международного гуманитарного права состоялся в Сан-Ремо 29 августа — 2 сентября 1994 года. Он был посвящен теме «Предотвращение конфликтов как перспектива гуманитарной деятельности».

«Круглый стол» открыл президент Института посол Гектор Грос Эспизель. В адрес «круглого стола» были направлены обращения президентом Итальянской Республики господином Оскаром Луиджи Скальфаро, Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций господином Бутросом Бутросом Гали и Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев госпожой Садако Огата.

Участников «круглого стола» приветствовал мэр Сан-Ремо господин Давид Оддо. Вступительное слово произнес Президент Международного Комитета Красного Креста господин Корнелио Соммаруга. Среди выступающих были заместитель Генерального секретаря и генеральный директор Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве господин Владимир Петровский, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека господин Хосе Айала Лассо, генеральный директор Международной организации по миграции господин Джеймс Перселл и генеральный секретарь Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца господин Джордж Уэбер. Профессор Йовица Патрногич, почетный президент Института, произнес вступительное слово.

Значительная часть работы «круглого стола» проходила по группам под руководством председательствующих, высококвалифицированных специалистов в соответствующих сферах деятельности, которым помогали заместители. Координировал работу групп господин Айвор Джексон.

Тема «круглого стола» обсуждалась в свете недавних бурных и трагических событий, явившихся отчасти результатом изменения политической картины мира и крушения двухполюсной системы, долгое время определявшей ранее мировую политику. Участники «круглого стола» пришли к следующим выводам:

1. За последние годы во многих регионах мира возник ряд конфликтов, которые обрекли большое число людей на долгие годы страданий. Среди жертв этих конфликтов были люди, невинно пострадавшие в результате несоблюдения или нарушения принципов и норм международного гуманитарного права и основных прав человека, люди, вынужденные покинуть привычные места проживания, нередко в обстановке бесчеловечной жестокости, и искать убежища либо в своей стране, либо за ее пределами. Эти тяжкие страдания уже сами по себе заставляют уделять все больше внимания проблеме предотвращения конфликтов и подходить к ней с позиций гуманности.

2. При таком подходе к решению проблемы обращают на себя внимание два основных момента.

Во-первых, когда возникает угроза конфликта, обеим сторонам никогда не следует упускать из виду возможные последствия для людей. Не вызывает сомнений, что если бы стороны полностью представляли себе масштабы последствий, это могло бы способствовать предотвращению конфликта.

Во-вторых, если конфликт начался, важно гарантировать, чтобы гуманитарная помощь оказывалась эффективно и в оптимальных условиях. Непрерывающиеся и длительные страдания людей неизбежно приводят к ухудшению конфликтной ситуации, тогда как гуманитарная помощь, облегчая страдания, тем самым способствует предотвращению дальнейшего ухудшения обстановки. То же самое можно сказать о необходимости соблюдения *во время* конфликта принципов международного гуманитарного права, международного права прав человека и международного права беженцев.

3. Акция по **предотвращению конфликта** может быть краткосрочной и долгосрочной; в то время как краткосрочная акция может дать более быстрые результаты, она зачастую не затрагивает основных причин конфликта в силу своего экстренного характера и в ряде случаев только отодвигает реальное решение проблемы. С другой стороны, долгосрочная акция может быть более эффективной, потому что она воздействует на глубинные причины возникновения конфликта.

4. Конфликтные ситуации недавнего и настоящего времени характеризуются увеличением роли Организации Объединенных Наций в гуманитарной сфере. Применяемые этой организацией методы, например, использование вооруженных сил для обеспечения доставки гуманитарной помощи, являются новым элементом, который может повлиять на применение норм международного гуманитарного права и его дальнейшее развитие.

5. Участники «круглого стола» с удовлетворением отметили, что международное сообщество уже приобрело опыт в осуществлении разного рода превентивных акций, включая выработку специальных механизмов, которые предстоит развивать дальше.

6. Конфликтные ситуации порождаются множеством различных причин, которые в ряде случаев могут накладываться друг на друга, например, грубейшие нарушения прав человека, в частности, прав меньшинств или этнических групп, и проблемы, связанные с границами, торговлей оружием, миграцией и развитием.

Что касается развития, то, по мнению участников, его первостепенное значение в какой-то степени было упущено из виду, так как в последнее время основное внимание мирового сообщества было сосредоточено на уже имеющих место конфликтах, которые протекают в открытой форме. Однако *содействие развитию* заслуживает гораздо большего внимания как элемент заблаговременного предотвращения конфликтов. В связи с этим следует уделить должное внимание необходимости принятия действенных мер соответствующими международными валютными учреждениями и учреждениями, занимающимися проблемами развития, в тех областях, где эти учреждения действуют.

7. Для достижения существенных результатов в предотвращении конфликтов в высшей степени важно, чтобы лица, несущие ответственность за международные акции, обладали необходимой политической волей для принятия соответствующих мер. Желательно также получить поддержку сторон, непосредственно вовлеченных в конфликт. Кроме того, для осуществления превентивных мер требуется, чтобы правительства выделяли необходимые финансовые ресурсы.

8. Конфликтные ситуации часто становятся причиной крупных *миграционных потоков*. Более того, эти потоки могут создавать новые конфликтные ситуации. Поэтому чрезвычайно важно обеспечить условия, которые позволяли бы избегать излишних перемещений людей или, по крайней мере, ограничивать их при должном соблюдении принципов международного права беженцев и права прав человека.

9. Проблемы меньшинств являются одной из основных причин современных конфликтов, и поэтому их нельзя оставлять нерешенными. При поиске решений целесообразно наряду с другими средствами рассмотреть возможность выработки международного правового акта по правам меньшинств на региональном уровне, особенно это актуально для Европы.

10. Участники «круглого стола» высоко оценили значение *механизма «раннего предупреждения»* как шага к превентивной дипломатии. Они также признали необходимым держать под постоянным наблюдением ситуации, чреватые возникновением конфликта, до того, как он начнет развиваться и потребует применения механизма раннего предупреждения. Механизм раннего предупреждения следует укрепить, уделяя больше внимания установлению фактов, также и на местном уровне, где важную роль должны играть неправительственные организации. Были предложены учредить центр анализа и синтеза информации, который бы собирал, проверял и направлял соответствующие сведения всем заинтересованным органам ООН и, когда это целесообразно, средствам массовой информации. Участники еще раз обратили внимание на то, что, возможно, уже долгое время существуют некоторые ситуации, чреватые конфликтами, и следует распознать их еще до того, как потребуются прибегнуть к механизму раннего предупреждения.

11. Важно, чтобы раннее предупреждение не ограничивалось получением соответствующей информации, но предполагало также готовность правительств и заинтересованных организаций принять целесообразные превентивные меры,

если собранная информация свидетельствует об их необходимости, то есть чтобы раннее предупреждение переходило в раннее действие.

12. При оценке оправданности действий по предотвращению конфликта важно обратить внимание на то, насколько серьезной является обстановка. Не обязательно должны иметь место крупномасштабные нарушения прав человека, ситуация не обязательно должна быть чревата последствиями для других стран, однако она по своей природе должна быть способна вызвать международную озабоченность.

13. Было с удовлетворением отмечено, что концепция *«превентивной дипломатии»* получила одобрение и признана потенциально эффективным средством воздействия. Однако ее нужно сделать более эффективной, обеспечив полное использование ее возможностей во всех фактически существующих конфликтных ситуациях и ситуациях, чреватых возникновением конфликтов, и полную согласованность действий, предпринимаемых в рамках договоренностей. Отмечено, что несогласованные или несоответствующие друг другу действия могут серьезно снизить эффективность превентивной дипломатии.

14. Участники сочли, что посредническая роль Генерального секретаря Организации Объединенных Наций заслуживает всяческой поддержки и что ее следует подтвердить резолюциями Генеральной Ассамблеи. Более того, возможность выполнять роль посредников в ситуациях, требующих превентивных посреднических действий, должна быть предоставлена соответствующим межправительственным учреждениям и органам, таким, как УВКБ, Детский фонд ООН и Координационный отдел Организации Объединенных Наций по вопросам гуманитарной деятельности.

15. В различных конфликтных ситуациях недавнего прошлого потребовалось прибегнуть к принудительным мерам на основании Главы VII Устава Объединенных Наций, причем обнаружилось, что такие меры в определенных обстоятельствах могут оказывать надлежащее превентивное действие. Отмечено, что эффективность таких мер можно повысить, если создать постоянные чрезвычайные силы Организации Объединенных Наций, как это предложил сделать Генеральный секретарь в своем докладе «Повестка дня для мира», и воссоздать Военно-штабной комитет на основании главы III Устава Организации Объединенных Наций.

16. Тем не менее вызывает сомнения, что принудительные меры в соответствии с главой VII во всех случаях представляют собой надлежащие превентивные акции, особенно из-за наличия политического элемента, который в определенных обстоятельствах становится препятствием к разрешению конфликта. Поэтому необходимо уделить внимание вопросу первостепенной важности — установлению открытого и конструктивного диалога с учетом существующих или назревающих конфликтных ситуаций, включая их гуманитарные аспекты. На эти вызывающие озабоченность моменты должен обратить внимание Совет Безопасности, причем принудительные меры, подпадающие под действие главы VII, независимо от того, предполагают ли они использование силы, должны всегда применяться с соблюдением общепринятых гуманитарных стандартов,

определенных международным гуманитарным правом и международным правом прав человека.

17. Участники «круглого стола» признали, что усилия по **поддержанию мира и миростроительству**, предпринимаемые Организацией Объединенных Наций или региональными организациями, могут иметь большое значение в качестве превентивных мер. Однако при выполнении соответствующих действий необходимо учитывать гуманитарные аспекты предотвращения конфликтов. Более того, необходимо гарантировать, чтобы усилия по поддержанию мира в силу их объективного и беспристрастного характера были направлены на недопущение дальнейшего обострения конфликтной ситуации и внесение вклада в окончательное решение проблемы. Усилия по миростроительству должны быть направлены на причины конфликта и иметь всесторонний характер, чтобы конфликт был разрешен в своей основе и надолго.

18. Из-за того, что в конфликтную или чреватую конфликтом ситуацию бывает, как правило, вовлечено большое число участников, действенность любых усилий по его предотвращению обязательно зависит от **координации усилий**. С другой стороны, нескоординированность действий может серьезно подорвать их эффективность. Потому участники «круглого стола» предложили выработать соответствующий механизм координации и гармонизации на высшем уровне, например, путем увеличения возможностей и полномочий Департамента Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам, созданного в соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года. Необходимые соглашения по координации следует также заключать и на местном уровне между заинтересованными организациями и агентствами, представленными в стране или регионе, где существует вероятность возникновения конфликта или он уже разразился.

19. **Разоружение** может стать очень важным фактором в предотвращении конфликта или смягчении его последствий. Несмотря на то что в этой области в последнее время отмечаются определенные обнадеживающие достижения, в целом результаты нельзя признать удовлетворительными. Нужны настойчивые и неослабевающие усилия. Необходимо осуществлять полный контроль за ядерным и бактериологическим оружием. Особо была подчеркнута необходимость рассмотреть вопрос о минах и провести работу по обеспечению более широкого признания международных документов по данному вопросу.

20. Особое внимание было уделено роли, которую в предотвращении конфликтов могут и должны играть **региональные организации** в дополнение к усилиям Организации Объединенных Наций на высшем уровне. Было отмечено, что благодаря знанию политических проблем в своих регионах и заинтересованности в их решении региональные организации могут быть прекрасно подготовлены к выполнению посреднической роли. Они могут также быть способны мобилизовать необходимую политическую волю для того, чтобы решить назревающий или уже возникший конфликт. И наконец, в их силах обеспечить согласие, которое необходимо для нахождения решений по существующим или назревающим конфликтным ситуациям в других регионах; в любом случае они

могут координировать предоставление гуманитарной помощи, одной из задач которой, наряду с другими, является смягчение последствий конфликтов. При этом действия региональных организаций, конечно, не должны вступать в противоречие с главой VIII Устава Организации Объединенных Наций.

21. По мнению участников «круглого стола», часто главную роль в предотвращении конфликтов могут играть **неправительственные организации**. Они, например, могут способствовать успеху превентивной дипломатии, внося свой вклад в установление фактов и раннее предупреждение; в ряде случаев они способны выполнять роль посредников. В этом отношении особенно велика роль национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца — и до, и во время, и после конфликта, и участники «круглого стола» считают, что национальные общества должны встать на путь более активных действий в отношении и близких, и дальних целей.

22. Гуманитарная деятельность по облегчению страданий людей, вызванных ситуациями конфликта, носит превентивный характер в том смысле, что она помогает избежать дальнейшего ухудшения ситуации. В связи с этим было с удовлетворением отмечено, что проблемы гуманитарной деятельности в настоящее время оказались в центре внимания общественности всего мира. Было отмечено, что **гуманитарную помощь** сейчас следует признать одним из наиболее существенных факторов в деле предотвращения конфликтов. Однако существенно важно, чтобы она предоставлялась в оптимальных условиях в полном соответствии с тремя принципами, которыми следует руководствоваться во всех гуманитарных акциях, то есть принципами гуманности, беспристрастности и нейтральности. Особенно важно, чтобы во всех конфликтных ситуациях гуманитарная деятельность была четко отграничена от военных и политических акций.

23. Необходимо предпринять усилия по обеспечению соблюдения **права** невинных жертв на **получение помощи**, которое гарантируется международным правом. Как показала недавняя практика, эти усилия оправдывают себя, и «Руководящие принципы в области права на гуманитарную помощь», принятые Советом Института в апреле 1993 года, могут стать основой для дальнейшей работы в этом направлении. Эти «Руководящие принципы» нашли горячий отклик в ряде соответствующих учреждений и заслуживают внимания Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека и Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

24. В настоящее время право международного сообщества предпринимать шаги в связи с нарушениями **прав человека** получило всеобщее признание. Более того, усилия по их предотвращению могут принести успех только при условии полного соблюдения и эффективного применения международного права прав человека, международного гуманитарного права и международного права беженцев. С другой стороны, несоблюдение положений этих различных разделов международного права может привести к дальнейшему ухудшению конфликтной ситуации. Поэтому необходимо было усилить наблюдение путем эффективных действий соответствующих международных органов. К ним относятся МККК, УВКБ, органы Организации Объединенных Наций, занимающиеся правами

человека, и межправительственные и неправительственные организации, которые по роду своей деятельности сталкиваются с нарушениями указанных разделов международного права. Что касается механизмов воздействия в рамках Организации Объединенных Наций, то особо был отмечен недавно созданный пост Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Первые действия этого очень значительного официального лица в системе Организации Объединенных Наций, направленные на защиту находящихся под угрозой прав человека и тем самым на предотвращение возможных конфликтов, особенно в Бурунди, Гватемале и Руанде, получили особое одобрение, так как в них нашло отражение значительное увеличение роли Организации Объединенных Наций в этой сфере. Также с удовлетворением была отмечена возросшая роль Центра по правам человека при Организации Объединенных Наций.

25. Разнообразные меры, которые могут быть приняты в связи с грубыми нарушениями прав человека, должны включать *международные уголовные санкции*. В этой связи участники «круглого стола» отметили создание специального трибунала по нарушениям международного гуманитарного права в бывшей Югославии. Конечной целью должно стать учреждение международного судебного органа, обладающего необходимыми полномочиями для разбора преступлений такого рода, где бы они ни происходили.

26. В целях обеспечения соблюдения международного гуманитарного права, международного права беженцев и международного права прав человека требуется также развивать усилия по облегчению доступа к соответствующим правовым документам. Кроме того, нужно расширить круг мероприятий по обучению и распространению знаний, чтобы соответствующие группы людей научились понимать и соблюдать гуманитарные принципы в своей деятельности и в своем культурном окружении.

27. Для успешного претворения в жизнь положений трех указанных разделов международного права первостепенное значение имеет *обучение* соответствующего *персонала*. В связи с этим следует более полно использовать большой опыт, накопленный Институтом и другими компетентными учреждениями, в особенности МККК и УВКБ Организации Объединенных Наций. Распространение знаний об упомянутых разделах международного права является постоянной задачей, которой следует уделять должное внимание и в будущем.

28. В привлечении внимания общественности к конфликтным ситуациям главная роль принадлежит средствам массовой информации. Однако во многих случаях некоторые из них отходят от профессиональных этических норм, установленных для журналистов, а эти нормы необходимо особенно тщательно соблюдать в конфликтных ситуациях. Поэтому существует насущная необходимость обеспечивать строгое соблюдение указанных норм.

29. Институт выражает свою признательность председательствующим и их помощникам, участникам, выступившим по разным вопросам, координатору работы по группам и другим участникам обсуждений за их ценный вклад в работу «круглого стола». Особой благодарности заслуживает организационный

комитет «круглого стола» во главе с доктором Уго Дженецио, генеральным секретарем Института.

30. Институт соберет весь богатый материал, выработанный «круглым столом», включая отчеты председательствующих, и в свое время подготовит его для публикации. Он также совместно с другими заинтересованными учреждениями подготовит последующий выпуск рекомендаций «круглого стола».

---