

30-я Международная Конференция Красного Креста и Красного Полумесяца

Женева, Швейцария: 26–30 ноября 2007 г.



ОТЧЕТ О РАБОТЕ КОМИССИИ А

СПЕЦИФИКА ДВИЖЕНИЯ КРАСНОГО КРЕСТА И КРАСНОГО ПОЛУМЕСЯЦА В ДЕЙСТВИЯХ И ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЯХ И РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВ КАК ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ ПОМОЩНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ГУМАНИТАРНОЙ СФЕРЕ

Председатель:

Джейн Мак Гоуэн (Канадское Общество Красного Креста)

Докладчик:

Д-р Муктarr А. С. Джаллох (Общество Красного Креста Сьерра-Леоне)

ДОКЛАД НА КОНФЕРЕНЦИИ

Представлено: Д-р Муктарр А. С. Джаллох, докладчик, Комиссия А

Госпожа Председатель, Ваши Превосходительства, уважаемые друзья и коллеги по Международному Движению Красного Креста и Красного Полумесяца, я имею честь представить доклад Комиссии А, которая собралась вчера для рассмотрения следующего положения:

«Специфика Движения Красного Креста и Красного Полумесяца в действиях и партнерствах и роль Национальных Обществ как вспомогательных помощников органов государственной власти в гуманитарной сфере».

1. Вступительные комментарии и контекст

Председатель Комиссии, г-жа Джейн Макгоуэн, Председатель Канадского Красного Креста, открыла заседание, тепло поприветствовав представителей государственных структур, а также представителей Красного Креста и Красного Полумесяца. Г-жа Джейн Макгоуэн рассказала о «замечательной возможности», которую предоставляет Комиссия для продвижения работы Национальных Обществ как вспомогательных помощников своих правительств, подтвердив, что «специфический и отличительный» характер этой роли закреплен в резолюции, которая будет вынесена на рассмотрение на Конференции и уже доработана Редакционным комитетом Конференции. Соответственно, Комиссия не будет обсуждать или рассматривать Резолюцию ни в деталях, ни в целом. Уточняется, что в качестве общей структуры предстоящих обсуждений Комиссии следует сосредоточиться на передовых практиках на утреннем заседании и на партнерствах — во второй половине дня.

Затем Председатель пригласил г-на Ибрагима Османа, заместителя Генерального секретаря Международной Федерации, дать предметное описание контекста для последующих презентаций и общей дискуссии. В короткой и ясной речи, за которую его впоследствии похвалили несколько представителей, г-н Осман обозначил отличительные особенности Национальных Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца от других гуманитарных организаций, а именно:

- признание на международном уровне и в национальном законодательстве;
- основополагающие принципы и эмблемы Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца;
- охват всей соответствующей национальной территории.

Г-н Осман пояснил, что не вся деятельность Национального Общества обязательно будет осуществляться во вспомогательном качестве по отношению к государственным органам. Такая работа должна быть четко и предварительно определена и согласована обеими сторонами. Он также подчеркнул, что любое гуманитарное вмешательство в рамках вспомогательной роли должно полностью соответствовать принципам и ценностям Красного Креста и Красного Полумесяца. Также работа в качестве вспомогательной по отношению к государственным структурам не подразумевает каких-либо обязательств последнего в отношении финансирования, если только обязательства не были предварительно согласованы.

2. Доклады от правительств / Национальных Обществ различных стран

2.1 Колумбия

Г-жа Адриана Мендоза, поверенный в делах Постоянного представительства Колумбии в Женеве, начала свое выступление с описания вспомогательной роли Колумбийского Красного Креста (ККК) как «решающей» в различных гуманитарных ситуациях, с которыми сталкивается страна, также упомянув о четкой и сильной правовой базе и соблюдении основополагающих принципов Движения, лежащих в основе и облегчающих работу Национального Общества. Нынешняя правовая база прочно основана на двух основных законах: первый, обновленный в 2003 году, сглаживает функционирование ККК, а второй, пересмотренный годом позднее, регулирует использование эмблемы. Г-жа Адриана Мендоза рассказала о сбалансированных отношениях между ККК и государственными органами на всех административных уровнях и особо отметила поддержку, оказываемую МККК Национальному Обществу в его важной работе, связанной с длительным внутренним конфликтом, который охватил Колумбию, вынудив миллионы людей стать перемещенными лицами. Именно благодаря ККК, сказала г-жа Мендоза, стало возможным оказание гуманитарной помощи этой очень уязвимой группе населения. Среди нескольких положений правовой базы г-жа Мендоза также подчеркнула, что право ККК на конфиденциальность при работе со всеми группами в вооруженном конфликте является важным элементом доверия и взаимопонимания, которые являются ключевыми характеристиками в отношениях между Национальным Обществом и правительством.

Доктор Фернандо Хосе Карденас Герреро, Вице-президент Колумбийского Красного Креста, с энтузиазмом говорил о «сильной синергии совместной ответственности», которая существовала в течение многих лет между правительством и Национальным Обществом, основанной на прочной правовой базе, признании эмблемы и, например, на присутствии Красного Креста в учебном плане национальных школ. Доктор Фернандо Герреро упомянул о доступе, предоставленном ККК на самом высоком правительственном уровне, и о представительстве Национального Общества в ключевых органах, принимающих решения по чрезвычайным ситуациям, рассказав об основных направлениях деятельности Колумбийского Красного Креста, включая информирование о минной опасности, поддержку внутренне перемещенных лиц в результате вооруженного конфликта, развитие общин, экологические проблемы, здравоохранение и адвокацию донорства крови. Он поблагодарил братские общества за партнерство и сотрудничество. Д-р Карденас назвал распространение МГП «жизненно важной частью нашего мандата» как вспомогательного по отношению к правительству, приведя в качестве примеров этой работы обучение вооруженных сил и публикацию обучающих материалов. Д-р Карденас отметил, что сотрудничество с правительством распространяется на такие сферы деятельности, как освобождение от налогов, и заключил, что без вспомогательного статуса и сотрудничества с государством многие виды деятельности Красного Креста в Колумбии были бы невозможны.

2.2 Финляндия

Комиссия заслушала двух докладчиков из Министерства внешних связей правительства Финляндии. Г-жа Марья Лехто сосредоточилась на правовой базе, существующей в Финляндии для поддержки и облегчения работы Финского Красного Креста и защиты эмблемы. Хотя по закону ответственность за защиту эмблемы несет правительство, сказала г-жа Лехто, на практике мониторинг всегда осуществляется Финским Красным Крестом. Она охарактеризовала Национальное Общество как «весьма уважаемого» и «надежного партнера»,

отметив сотрудничество с правительством в ряде гуманитарных сфер, включая здравоохранение и реагирование на стихийные бедствия. Г-жа Марья Лехто добавила, что миграция остается проблемой в Финляндии. Переходя более конкретно к международному гуманитарному праву, г-жа Лехто подчеркнула членство Финского Красного Креста в Национальном комитете по МГП Финляндии, который обеспечивает возможность распространения, но не занимается конкретным распространением информации — роль, которую берет на себя Национальное Общество, ориентированное, в частности, на вооруженные силы, средние школы и студентов юридических факультетов.

Г-жа Улла-Майя Финскас сосредоточила свое выступление на гуманитарной помощи и приверженности правительства Финляндии основополагающим принципам и принципам добросовестного донорства. С годовым бюджетом в 60 млн евро правительственное подразделение гуманитарной помощи работает через Финский Красный Крест при принятии решений о поддержке призывов МККК и Международной Федерации, прислушиваясь к предпочтениям Общества и выделяя часть бюджета на помощь Красного Креста в натуральном виде, если такое решение было принято. Одной из основных задач правительства является укрепление существующего потенциала на местах.

Генеральный секретарь Финского Красного Креста, г-жа Кристиина Кумпула, рассказала о гуманитарных ценностях, разделяемых правительством и Национальным Обществом, которые становятся еще более значимыми в сочетании с глубоким пониманием ролей и мандатов и давно созданной международной и национальной правовой базой. Она привела недавний случай стрельбы в школе в качестве примера вспомогательной роли Финского Красного Креста в действии, когда волонтеры откликнулись на помощь жертвам и их семьям в течение одного часа после трагедии. Далее г-жа Кумпула рассказала о широком спектре деятельности — включая задачу дополнить (а не заполнить пробелы) систему социального обеспечения — в которой участвует Национальное Общество. «Список может быть длинным, но это не список обязательств», — сказала Генеральный секретарь. Она рассматривает вспомогательную роль Общества как две стороны одной медали: Финский Красный Крест является надежным партнером правительства, предлагая местный и международный охват; получая взамен особое место в гражданском обществе и долгосрочную стабильность. Г-жа Кумпула добавила, что вспомогательный статус также дает Национальному Обществу возможность входить в число ключевых партнеров, таких как университеты, а также привлекать высококвалифицированную профессиональную базу, особенно в секторе здравоохранения. Среди трудностей были названы такие положения, как поддержание сбалансированных отношений, постоянное подтверждение надежности и понимание того, что «ничто не дается бесплатно». По ее словам, настоящим испытанием для отношений является ситуация, когда гуманитарный императив противоречит политике правительства.

3. Краткий обзор выступлений

В ходе оживленного и весьма активного обмена мнениями слово было предоставлено более чем 50 представителям правительств и Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Время и место диктуют такое условие, что приведенный далее краткий обзор не может быть исчерпывающим, хотя цель, безусловно, состоит в том, чтобы отразить основные темы и вопросы обсуждений.

3.1 *Партнерство и вспомогательная роль Национальных Обществ на практике*

Было радостно отметить, что ряд правительств и представителей Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца приветствовали Резолюцию по Цели № 2 Конференции и особенно высоко оценили определение «вспомогательной роли», которое закреплено в этом важнейшем тексте.

Несколько выступающих выразили мнение, что Резолюция поможет в диалоге с правительствами в продвижении концепции вспомогательной роли, а другие отметили, что разрабатываемый «инструментарий» является важным будущим активом.

Национальные Общества, оказывающие поддержку правительствам через свою вспомогательную роль, чаще всего упоминали пять направлений работы:

1. Распространение МГП через среднюю школу (или иные учебные заведения) и обучение вооруженных сил.
2. Готовность к стихийным бедствиям и реагирование на них.
3. Поддержка людей и сообществ, пострадавших от вооруженных конфликтов.
4. Социальное обеспечение.
5. здравоохранение и уход на уровне общин, включая обучение первой помощи и привлечение добровольных доноров крови.

Были высказаны следующие опасения:

- Вспомогательная роль, которую играют Национальные Общества, не очень хорошо известна всем заинтересованным сторонам, и соответствующее юридическое признание является жизненно важным. В дополнение к рабочим отношениям с правительством подтверждение статуса вспомогательной роли должно стать платформой для развития более широкого сотрудничества, как в государственном секторе, так и за его пределами.
- Из-за отсутствия нормативных актов, определяющих эту роль на сегодняшний день, Национальные Общества слишком часто воспринимаются правительством и другими людьми как одна из ряда НПО (неправительственных организаций) на уровне страны, а о членстве в Международной Федерации часто не знают и не понимают последствий связи с глобальной сетью Национальных Обществ.
- Национальные Общества часто обращаются к правительству с просьбой оказать гуманитарную поддержку, но не имеют соответствующих ресурсов. Многие Национальные Общества в качестве примера упомянули ожидание помощи мигрантам (независимо от их статуса) и внутренним переселенным лицам. Другие Национальные Общества (особенно из малых островных государств) указали на неизбежное дублирование ролей ключевых должностных лиц в условиях ограниченных ресурсов.
- Несмотря на тесное сотрудничество с правительством, необходимо сохранять независимость Национального Общества.

Первый вопрос, заданный представителем Общества Красного Креста Сент-Китс и Невис, касался того, как начать обсуждение с правительством о признании Национального Общества «вспомогательным». Другие общества, в частности Узбекистана, указали на значительные трудности в убеждении правительства в необходимости какой-либо иной роли, кроме роли «обычной» неправительственной организации.

Советы родственных Национальных Обществ, МККК и Международной Федерации предполагали, что первым шагом для каждого Национального Общества, оказавшегося в таком положении, должно стать внимательное изучение своих оперативных возможностей и того, что можно предложить государственным органам в виде вспомогательной роли. Сильные навыки ведения переговоров также являются неоценимым преимуществом в этой ситуации, в то время как другие ораторы подчеркивали, что практические действия и масштаб вспомогательной роли могут быть определены только в каждой конкретной стране.

Красный Крест Самоа отметил Меморандум о взаимопонимании, подписанный с правительством страны, как значительное преимущество для отношений, а Красный Крест Республики Корея трогательно рассказал о своей роли в «улучшении отношений между двумя Кореями» и попросил МККК и Международную Федерацию разработать действенные механизмы для руководства деятельностью Национальных Обществ в

качестве вспомогательных партнеров правительства.

Отношения между Национальным Обществом и правительством также оказались в центре внимания. Комиссией было отмечено, что «здоровая напряженность», если ее канализировать в определенных рамках, может оказаться полезной для обеих сторон. Также был сделан акцент на «сбалансированном диалоге», который всегда должен быть проактивным.

Правительство Соединенного Королевства Великобритании подчеркнуло, что важно не быть слишком предписывающим в модальностях взаимоотношений, поскольку гуманитарная деятельность и потребности в разных странах различны. Между тем Малайзийский Красный Полумесяц привел в качестве примеров тесных рабочих отношений с правительством службу скорой помощи, которую Общество предоставляет в Куала-Лумпуре, и долгосрочную общенациональную инициативу «Первый помощник в каждый дом».

3.2 Международное гуманитарное право

Значительное число Национальных Обществ рассказали о своей деятельности в области распространения МГП. Национальные Общества имеют мандат на распространение и обеспечение соблюдения МГП, а также на оказание помощи своим правительствам в выполнении этой важной задачи.

Среди основных видов деятельности были выделены следующие:

- Образовательные программы по МГП для детей и молодежи — изучение гуманитарного права в средних школах и университетских программах;
- распространение информации среди вооруженных сил;
- поощрение правительств к созданию национальных комитетов по МГП;
- защита эмблем путем строгого контроля за их использованием и принятия мер по предотвращению злоупотреблений;
- соответствующее обращение к правительству с призывом ограничить некоторые виды оружия, которые в настоящее время нарушают МГП.

МККК выступил с заявлением о своей постоянной готовности помогать Национальным Обществам в проведении различных мероприятий по распространению МГП, а также в пересмотре уставов совместно с Международной Федерацией.

3.3 Юридическое обоснование

Прочная правовая база, особенно на национальном уровне, рассматривалась всеми Национальными Обществами как необходимое условие для обеспечения отличительных особенностей, уважения среди лиц, принимающих решения, и влиятельных лиц, а также интересов репутации/узнаваемости Красного Креста и Красного Полумесяца. В дополнение к акценту на правовой базе в презентациях Колумбии и Финляндии в двух выступлениях был отмечен прогресс в этом отношении:

- В Норвегии активно рассматривается новый указ, который, среди прочего, будет направлен на создание переговорной среды между правительством и Национальным Обществом, избегая «навязанных» отношений.
- В Австрии разрабатывается новый типовой закон, который после обнародования усилит защиту эмблемы и вспомогательную роль Национального Общества, а также внесет положения о конфиденциальности для Австрийского Красного Креста при работе с обездоленными и уязвимыми лицами.

3.4 Миграция

Если и есть какой-то один вопрос, имеющий первостепенное значение для руководства и менеджмента Национальных Обществ, то это сложная проблема миграции, которая зачастую неоднозначно оценивает участь мигрантов, лиц, ищущих убежища, внутренне перемещенных лиц и других маргинализированных групп.

Выступления в Комиссии очень часто возвращались к этому непростому вопросу, при этом Национальные Общества отмечали, что слишком часто они оказываются в неудобном и неблагоприятном положении, когда они являются свидетелями реальных гуманитарных потребностей. Но иногда правительство отказывает им в доступе, и НО неизменно сталкиваются с негативным воздействием на коренное население как с точки зрения имиджа, так и с точки зрения мобилизации ресурсов. Многие выступающие выразили свою обеспокоенность растущей в некоторых развитых странах тенденцией к ксенофобии.

Британский Красный Крест четко повторил мысли многих высказываний, поставив вопрос о том, какие шаги должно предпринять Движение, когда политические/внутренние приоритеты правительства угрожают поставить под угрозу приоритетную гуманитарную повестку дня. Шведский Красный Крест спорит со своим правительством по поводу отказа в доступе к медицинскому обслуживанию для определенных групп мигрантов.

Национальный Красный Крест Филиппин, при том, что восемь миллионов граждан проживают за рубежом, обратил внимание на проблему миграции людей в места, в отношении которых мигранты были предостережены. Доминиканская Республика выразила обеспокоенность положением перемещенных лиц, проживающих вдоль доминиканско-гаитянской границы, и способностью соответствующих Обществ Красного Креста реагировать на ситуацию.

Генеральный директор МККК, приглашенный выступить, сообщил, что Комитет готовит руководство для консультирования Национальных Обществ в случаях, когда нелегальные мигранты содержатся в центрах задержания; восстановление семейных связей является особым приоритетом в этом отношении. МККК также тесно сотрудничает с Национальными Обществами в странах, из которых мигранты прибывают и в которые они возвращаются.

Заместитель Генерального секретаря Международной Федерации добавил, что необходимо четко разграничивать политические аспекты и аспекты безопасности с одной стороны и гуманитарные соображения — с другой. Первоочередной задачей является обеспечение удовлетворения потребностей выживания, и если правительство справляется с этим элементом, то диалог переходит к вопросам защиты, которые являются сложными для Национальных Обществ. В случае, если отказывают даже в базовой помощи, а доступ для Красного Креста и Красного Полумесяца по-прежнему закрыт, Национальное Общество вынуждено отстаивать свои интересы — и делать это энергично.

Описав Средиземное море как «море смерти», представитель Итальянского Красного Креста заявил, что, хотя адвокаты дают хорошие результаты, «часто мы должны делать больше» и, если это необходимо, оставаться «безразличными» к общественному мнению.

Он призвал Международную Федерацию создать оперативный альянс, объединяющий Национальные Общества в странах происхождения и приема мигрантов, в данном случае в Северной Африке и Южной Европе.

3.5 Адвокация и коммуникация

Было достигнуто общее согласие в том, что отношения между Национальным Обществом и правительством требуют долгосрочных «инвестиций» с обеих сторон. Например, Испанский Красный Крест и правительство страны ежегодно проводят официальную ревизию своих отношений. В более широком смысле необходимо установить постоянный и регулярный диалог на всех уровнях (национальном и местном) для укрепления взаимного доверия и понимания.

Несмотря на акцент на правовой базе, было понятно, что одного закона недостаточно для закрепления и поддержания вспомогательной роли. Национальные Общества должны постоянно демонстрировать свою роль и полезный вклад на гуманитарной арене с помощью убедительных адвокационных и коммуникационных программ. В частности:

- Федерации и МККК необходимо разработать набор инструментов для поддержки Национальных Обществ в области адвокации и коммуникации;
- инструментарий должен также содержать информацию о правах, преимуществах и привилегиях, которые Национальные Общества могут получить благодаря своей четко определенной вспомогательной роли;
- также необходимо обучение навыкам ведения переговоров, чтобы облегчить Национальным Обществам дискуссии и лоббирование в правительстве, чтобы они могли оказывать гуманитарную поддержку государственным органам, не вовлекая себя в вопросы политики и национальной безопасности;
- Национальные Общества должны обрести «силу», чтобы отказаться от помощи со стороны правительств, когда перед Обществами ставятся задачи, выходящие за рамки их мандатов и возможностей;
- Федерация и МККК обязаны последовательно продвигать понимание вспомогательной роли Национальных Обществ среди государственных лидеров, когда появляется такая возможность.

4. Заключение

В конце динамичного и довольно сложного заседания, длившегося целый день, руководитель Британского Красного Креста при всеобщей поддержке взял слово, чтобы поблагодарить и поздравить госпожу Председателя за уверенную, но гибкую манеру ведения заседания и умелое создание условий для того, чтобы все желающие могли выступить со своей речью.

*Женева, Швейцария 29
ноября 2007 г.*

Приложение 1

Список Национальных Обществ, правительств и наблюдателей, выступивших в дискуссии Комиссии А (в хронологическом порядке выступлений)

Шведский Красный Крест

Общество Красного Креста Панама

Болгарский Красный Крест

Общество Красного Креста Сент-Китс и Невис

Филиппинский Национальный Красный Крест

Общество Красного Креста Ботсваны

Либерийское Общество Красного Креста

Общество Красного Креста Антигуа и Барбуды

Правительство Мальдивских островов

Американский Красный Крест

Польский Красный Крест

Нидерландский Красный Крест

Малайзийское Общество Красного Полумесяца

Общество Красного Креста Сьерра-Леоне

Канадское Общество Красного Креста

Общество Красного Креста Мьянмы

Вице-президент Международной Федерации

Правительство Колумбии

Правительство Кипра

Общество Красного Креста Самоа

Иорданское Национальное Общество Красного Полумесяца

Национальный Красный Крест Республики Корея

Общество Красного Креста Ганы

Коста-Риканский Красный Крест

Правительство Соединенного Королевства

Британский Красный Крест
Общество Красного Креста Доминики
Испанский Красный Крест
Правительство Канады
Нигерийское Общество Красного Креста
Итальянский Красный Крест
Общество Красного Креста Камбоджи
Египетское Общество Красного Полумесяца
Общество Красного Креста Уганды
Правительство Норвегии
Правительство Малайзии
Генеральный секретариат Организации Арабских Обществ Красного Полумесяца и Красного Креста
Индонезийское Общество Красного Креста
Правительство Австрии
Общество Красного Креста Сейшельских островов
Правительство Либерии
Пакистанское Общество Красного Полумесяца
Испанский Красный Крест
Красный Крест Андорры
Правительство Египта
Общество Красного Полумесяца Узбекистана