**IX**

**ЛИГА АРАБСКИХ ГОСУДАРСТВ –
ФАКТОР СНИЖЕНИЯ РИСКОВ
НЕСТАБИЛЬНОСТИ В РЕГИОНЕ?**

*Л. М. Исаев*

*В разделе рассматривается целый комплекс проблем, вставших на повестку дня Лиги арабских государств в 2011 г. Автор подробно излагает предпосылки переноса саммита ЛАГ в Багдаде на 2012 г. Исследована позиция ЛАГ в отношении антиправительственных выступлений в арабских странах в 2011 г. Особое внимание в этой связи уделяется роли Арабской лиги в урегулировании конфликта в Ливии: дается подробный правой анализ резолюции Совета ЛАГ и Совета Безопасности ООН 1973.*

Череда антиправительственных выступлений, захлестнувших с начала 2011 г. весь арабский мир, чуть не парализовала «священную корову» арабской интеграции − Лигу арабских государств (ЛАГ) (Исаев 2011). Символический саммит глав арабских государств, запланированный на конец марта 2011 г., так и не состоялся ввиду либо отсутствия к тому моменту таковых в целом ряде стран, либо их невозможности прибыть в столицу Ирака, будучи вовлеченными в борьбу с оппозицией. В результате саммит сначала перенесли на май, а после и вовсе отложили его проведение на март 2012 г. А ведь помимо целого ряда «наболевших» вопросов, поднимаемых из года в год на арабских встречах в верхах, арабским лидерам предстояло выбрать нового Генерального секретаря ЛАГ и его заместителей, поскольку в мае 2011 г. истекал второй пятилетний срок Амра Мусы.

Арабская лига оказалась явно не готова к столь неожиданному повороту событий. Отсюда и непоследовательность принимаемых ею решений, и противоречивость выступлений дипломатов ЛАГ, и, как результат, невозможность повлиять на ситуацию ни в арабских республиках, ни в монархиях. Еще в феврале 2011 г. в Арабской лиге не было и мысли о переносе багдадского саммита. А в середине марта 2011 г. председательствующий на совете представителей арабских государств при ЛАГ в Каире оманец Халифа бен Али ал-Хариси объявил о переносе саммита на неопределенный срок, аргументировав это тем, что череда антиправительственных выступлений «требует серьезного анализа, определения причин и решений по дальнейшим действиям, чтобы открыть новую страницу взаимного доверия для сотрудничества и стабильного движения в будущее, когда будут реализованы чаяния арабов на достойную жизнь. Но для этого важно сначала наладить стабильность и безопасность во избежание негативных последствий и хаоса» (Пьяных 2011).

Тем не менее, Арабская лига, молчаливо наблюдая за ходом революционных событий в Тунисе и Египте, результатом которых стала отставка президентов Зин ал-Абидина бен Али и Хосни Мубарака соответственно, предприняла попытку вмешаться во внутриливийскую клановую борьбу.

Однако как только на повестку дня Лиги встала ситуация в Йемене, где лояльные президенту Али Абдалле Салеху спецслужбы начали вести себя гораздо более агрессивно по отношению к антиправительственным демонстрантам, ЛАГ вновь показала свою несостоятельность, никак не вмешавшись в ход событий. Аргументация Арабской лиги в этой связи выглядела весьма нелогичной: «Никаких решений по ситуации в Йемене не принято, чтобы провести встречу на высшем уровне, поскольку ситуация там заметно отличается от той, что имеет место быть в Ливии, где в настоящее время для подавления демонстраций задействованы силы армейских подразделений» (Ezzat 2011: 9). Конечно же, озабоченность Арабской лиги потенциальной опасностью очередного разделения страны на север и юг, как это уже имело место быть во второй половине XX в., кажется вполне обоснованной. В этой связи встает вопрос, почему же арабских лидеров не волновала не менее очевидная опасность распада Ливии на несколько суверенных государств в ходе затяжной гражданской войны, ставшей возможной после вмешательства сил НАТО на стороне повстанцев.

Реакция ЛАГ на ситуацию в Тунисе была однозначной: после двух недель наблюдения за ходом антиправительственных демонстраций, которые начались в Тунисе в конце декабря 2010 г., Лига арабских государств выступила с заявлением, призвав к признанию законных требований о проведении реформы (Daily Egypt 2011). После того как президент Бен Али был отстранен от власти, Лига приняла еще одно заявление, выразив свое уважение и солидарность с волей тунисского народа.

В случае с революцией в Египте ситуация отличалась тем, что Лига арабских государств весьма противоречиво реагировала на события на Тахрире. Это, прежде всего, связано с тем, что ее Генеральный секретарь Амр Муса является египтянином и намерен баллотироваться на пост президента на осенних выборах. Так, в ходе второго Арабского экономического саммита в Шарм-эш-Шейхе, проходившего непосредственно перед революционными событиями в Египте, Амр Муса выступил с заявлением о том, что действия протестующих носят деструктивный характер и только затрудняют обсуждение животрепещущих вопросов, стоящих на повестке дня. В ЛАГ были уверены, что после Туниса волна протестов захлестнет соседний Алжир, где власть президента Абдельазиза Бутефлики за последнее время неоднократно подвергалась жесткой критике со стороны оппозиции. Слабо верилось в то, что следующим государством будет Египет.

Однако как только стало ясно, что события в Египте могут развиваться по тунисскому сценарию, Генеральный секретарь ЛАГ тотчас же занял прямо противоположную позицию, выступив в поддержку оппозиционных Мубараку сил. Конец режима Мубарака в Египте 11 февраля 2011 г. был отмечен заявлением ЛАГ в поддержку египетского народа и ведущей роли Египта в панарабской организации (Исаев, Шишкина 2011).

Говоря о ситуации в Ливии, стоит подчеркнуть тот факт, что за более чем шестидесятилетний срок своего существования ЛАГ приняла беспрецедентное решение о приостановлении членства этой страны в заседаниях Лиги. Лишь однажды за весь период существования этой старейшей международной региональной организации принималось подобного рода решение, когда в конце 1970-х гг. Египет был исключен из состава ЛАГ за подписание Анваром Садатом мирного соглашения с Израилем в Кэмп-Дэвиде. Даже аннексия Кувейта со стороны Ирака, возглавляемого Саддамом Хуссейном, с последующим военным вторжением в 1990 г. не повлекла за собой столь жестких санкций со стороны Лиги. Не было выдвинуто никаких санкций и по отношению к Судану за предполагаемые преступления президента Омара ал-Башира против человечности в южной провинции Дарфур, ордер на арест которого был выдан Международным уголовным судом ООН.

Тем не менее, в марте 2011 г. Арабская лига обратилась в Совет Безопасности ООН (СБ ООН) с просьбой о введении над Ливией бесполетной зоны. Цель принятой Советом ЛАГ резолюции заключалась в том, чтобы положить конец насилию со стороны Каддафи по отношению к ливийским антиправительственным демонстрантам. Однако данное решение далось Лиге отнюдь не просто. Так, против принятия резолюции выступали Алжир, Сирия, Мавритания и Судан. Их опасения в первую очередь были связаны с тем, что открытие в небе над Ливией зоны, свободной от полетов, впоследствии угрожает ей потерей собственного суверенитета.

Небезынтересным выглядит и тот факт, что в резолюции Совета ЛАГ содержался призыв к главам других арабских государств воздерживаться от применения насилия по отношению к собственному народу и прислушиваться к его мнению (League of Arab States 2011). Вероятно, в первую очередь он был адресован президенту Йемена Али Абдалле Салеху и президенту Сирии Башару Асаду. Но встает вопрос, был ли заложенный в обращении посыл в той же мере направлен и эмиру Бахрейна Хамаду бен Иса ал-Халифе? Бахрейнский монарх, столкнувшись с нестихающими антиправительственными выступлениями, нисколько не стеснялся прибегать к помощи военных для разгона демонстрантов. ЛАГ данное противоречие объяснила тем, что лишь «будучи избранным президентом, ты вынужден считаться с мнением народа, делегировавшего тебе право править, в случае с монархиями дело обстоит несколько иным образом: власть переходит по наследству» (Ezzat 2011: 9).

В случае с Бахрейном есть и еще один немаловажный аспект, основанный на том, что конфликт в этом небольшом королевстве в Персидском заливе носил религиозный характер. В то время как большинство населения страны является шиитами, правящая династия ал-Халифа принадлежит к мусульманам суннитского толка, также распространенного в союзной Бахрейну Саудовской Аравии, власти которой проводят дискриминационную политику по отношению к шиитскому меньшинству. По сути, Лига оказалась не готова вмешиваться в конфликт, основанный на религиозной почве.

Ввиду того что лишь ситуации в Ливии было удостоено быть обсужденной на саммите ЛАГ, весьма небезынтересно рассмотреть, какую роль сыграло обращение Генерального секретаря Арабской лиги Амра Мусы в Совет Безопасности ООН относительно открытия бесполетной зоны, а также оценить его с точки зрения международного права.

17 марта 2011 г., спустя месяц после начала антиправительственных протестов в Ливии, Совет Безопасности ООН, рассмотрев обращение Генерального секретаря ЛАГ, принял Резолюцию 1973, открывающую в небе над Джамахирией бесполетную зону, а также дающую возможность силам международной коалиции вмешиваться в конфликт на стороне оппозиционных сил в случае усиления интенсивности гражданской войны.

Само по себе принятие подобного рода решений Советом ЛАГ и Советом Безопасности ООН выглядело несбалансированным. Все дело в том, что с момента перерастания 17 февраля 2011 г. антиправительственных выступлений в Ливии в полноценную гражданскую войну как силы Каддафи, так и повстанцы имели у себя на вооружении танки, тяжелую артиллерию, зенитные установки. Разница заключалась лишь в том, что на стороне первого сражались профессиональные военные, в то время как армия повстанцев состояла из беглых солдат, а также гражданского населения, взявшего в руки оружие.

В тот же день, когда была принята резолюция СБ ООН 1973, истребители ВВС Франции и американские линкоры начали, как они утверждали, обстрел военных баз армии Каддафи. Хотя арабские страны присоединились к коалиции против своих арабских и мусульманских соседей, никто из них фактически так и не решился принять непосредственное участие в воздушных ударах по Ливии. Уже сразу после начала авиаударов Россия, Китай и Генеральный секретарь Лиги арабских государств Амр Муса осудили действия сил коалиции, в результате которых были убиты мирные жители[[1]](#footnote-1).

Само принятие резолюции Совета Безопасности ООН 1973 осуществлялось в соответствии с главой 7 Устава Организации Объединенных Наций при 10 голосах «за» и пяти воздержавшихся[[2]](#footnote-2). На заседании СБ ООН лично присутствовал новый министр иностранных дел Франции Ален Жюппе, предшественник которого явно симпатизировал ливийскому режиму и был замешан в получении финансовых средств от лояльных Каддафи бизнесменов. Франция к тому моменту также стала первой европейской страной, признавшей повстанцев в качестве единственных законных представителей ливийского народа во время гражданской войны. Любопытно, что на заседании Совета Безопасности не было представителей Ливии, а бывшему президенту Генеральной Ассамблеи ООН ливийцу Али Абдас-Саламу Треки было отказано в допуске Соединенными Штатами, несмотря на то, что он уже сложил с себя полномочия и заявил о поддержке повстанческих сил.

Резолюция СБ ООН 1973 содержит 29 статей, которые, в свою очередь, разделены на восемь секций. Первый раздел предусматривает «немедленное прекращение огня» в первом параграфе и призывает к «выполнению своих обязанностей по международному праву», включая «быстрое и беспрепятственное прохождение грузов гуманитарной помощи»[[3]](#footnote-3).

Небезынтересной представляется вторая статья, в которой «подчеркивается необходимость активизации усилий по поиску выхода из кризиса», и продолжает квалифицировать это как ответ «на законные требования ливийского народа» и приводит к «политическим реформам, необходимым для выработки мирного и долговременного решение»[[4]](#footnote-4). Подобного рода неопределенные формулировки оставляют целый ряд открытых вопросов: какие законные требования ливийцев должны быть соблюдены, и какие политические реформы необходимы стране? Юридически эти требования содержат вмешательство во внутренние дела Ливии и нарушают статью 2 (7) Устава ООН. Хотя в соответствии со статьей 25 Устава ООН все резолюции Совета Безопасности ООН не должны ему противоречить.

Четвертая и пятая статья касаются защиты гражданского населения с упором в статье 5 на региональную ответственность Лиги арабских государств. По сути статья 4 резолюции СБ ООН 1973 дает ЛАГ полную свободу действий в отношении Ливии, «уполномочивая ее государства-члены … действуя … через региональные организации … принимать все необходимые меры, несмотря на положение пункта 9 резолюции 1970 (2011), для защиты гражданского населения и мест его проживания, находящихся под угрозой нападения, в Ливийской Арабской Джамахирии, включая Бенгази»[[5]](#footnote-5). Однако деятельность Лиги до сих пор ограничивалась лишь встречами Генерального секретаря ЛАГ с главами Африканского союза, Организации исламская конференция, Евросоюза и ООН. С момента принятия резолюции СБ ООН 1973 ни одного официального решения по ситуации в Ливии на уровне министров иностранных дел так и не было принято.

Последующие семь статей с шестой по двенадцатую регламентируют создание бесполетной зоны в небе над Ливией. Так, статья 6 создает бесполетную зону «на все рейсы в воздушном пространстве Ливийской Арабской Джамахирии для того, чтобы помочь защитить гражданское население»[[6]](#footnote-6). А в статье 7 перечисляется ряд гуманитарных исключений.

Пожалуй, наибольшее внимание привлекает статья 8, которая гласит, что государства, уведомив Генерального секретаря ЛАГ, могут «принимать все необходимые меры по обеспечению соблюдения запрета на полеты»[[7]](#footnote-7). Использование термина «все необходимые меры» открывает двери для применения силы. В то же время, применение силы ограничивается соблюдением запретной для полетов зоны и не распространяется на попытки, скажем, убить Муаммара Каддафи или для поддержки одной из сторон в вооруженном конфликте, хотя само по себе вынуждение ливийского правительства отказаться от использования своих ВВС, безусловно, играет на руку силам оппозиции.

Статья 8 также необычна тем, что она санкционирует применение силы в соответствии с главой 6 Устава ООН без применения каких-либо гарантий для использования силы, которые указаны в статье 41 Устава ООН. Кроме того, статья 11 обязывает государства-члены «информировать … Генерального секретаря Лиги арабских государств о мерах, принимаемых в порядке осуществления полномочий, предоставленных статьей 8 выше, в том числе предоставить концепцию операций»[[8]](#footnote-8). Таким образом, очевидно, что вся резолюция если не строится вокруг Арабской лиги, то, по меньшей мере, уделяет ей одну из важнейших ролей. Однако неразбериха, которая творится на ливийской территории, служит еще одним доказательством того, что Лига так и не воспользовалась имеющимися у нее ресурсами, отдав ситуацию в Ливии на откуп странам-членам НАТО.

Статьи с 13 по 16 призывают к эмбарго на поставки оружия в Ливию. При этом статья 13 заменяет пункт 11 резолюции СБ ООН 1970 (2011) новым пунктом, который дает право государствам-членам проводить на своей территории и в отрытом море досмотр всех судов следующих в (из) Ливийскую Арабскую Джамахирию. Опять же выражение «использовать все меры» в статье 13 показывает, что сила может быть использована против мореплавания судов, подозреваемых в перевозке оружия в Ливию в нарушение эмбарго.

В статьях 17 и 18 говорится что, государства «должны отказать … в разрешении на взлет … посадку или пролет над своей территорией» всем воздушным судам, «зарегистрированным в Ливийской Арабской Джамахирии или принадлежащих ей или эксплуатируемых ливийскими гражданами или компаниями»[[9]](#footnote-9). И хотя эти положения не затрагивают гуманитарных рейсов, они, несомненно, их осложнят.

Статьи с 19 по 21 продлевают замораживание активов, предусмотренных в пунктах 17, 19, 20 и 21 резолюции СБ ООН 1970 (2011) по отношению ко «всем денежным средствам, другим финансовым активам и экономическим ресурсам», которые «принадлежат или контролируются, прямо или косвенно, ливийскими властями ... или отдельными лицами или организациями, действующими от их имени или по их указанию, или предприятий, находящихся в собственности или под их контролем». А статьи 22 и 23 вводят ограничения на поездки лиц, перечисленных в приложении 2 к резолюции СБ ООН 1973, по существу, не дает возможности членам семьи Муаммара Каддафи покинуть Ливию, что только вынуждает их еще эффективнее бороться с вооруженной оппозицией.

Статья 24 просит Генерального секретаря ООН учредить «группу экспертов» для оказания помощи Комитету созданному в соответствии с резолюцией СБ ООН 1970 (2011), с целью «сбора, изучения и анализа информации поступающую от государств, соответствующих органов Организации Объединенных Наций, региональных организаций и других заинтересованных сторон в отношении осуществление мер, предусмотренных в резолюции СБ ООН 1970 (2011)»[[10]](#footnote-10).

Решения о применении силы в отношении Ливии, кажется, были основаны больше на эмоциях, нежели на понимании соответствующих норм международного права. Пожалуй, самым фундаментальным его принципом является то, что ни одно государство не должно применять силу против другого. Этот принцип закреплен в статье 2, пункт 4 Устава ООН. И ни одно государство не может нарушить этот принцип международного права. При этом Совет Безопасности ООН может санкционировать применения силы в исключительных обстоятельствах, в соответствии со статьей 24 (2) Устава ООН, однако и в этом случае Совет «должен действовать в соответствии с принципами и целями Объединенных Наций». Это означает, по крайней мере, что, пока мирные средства разрешения споров все еще возможны, и не исчерпаны ненасильственные методы урегулирования конфликта, СБ ООН не должен санкционировать применение силы. Однако в ливийском случае Совет Безопасности действовал поспешно.

Более того, доказательство ливийской вины носят неоднозначный характер. Ливия почти сразу же объявила о своем намерении соблюдать положения резолюции СБ ООН 1973.Каддафи также предложил принять международных наблюдателей, направив приглашения к ним, чтобы посетить эту страну, а однажды даже направил послание, адресованное вооруженной оппозиции, когда те имели стратегическое преимущество и приближались Триполи, предлагая уйти в отставку и покинуть страну. Однако этого предложение было отклонено, в то время как один из лидеров повстанцев заявил, что предложение ливийского лидера не подлежит обсуждению, он будет схвачен и убит.

Если международное право позволяет государствам применять силу в очень ограниченных случаях, то существует еще меньше обстоятельств, при которых негосударственные субъекты могут применить силу. Одним из таких обстоятельств является право на самоопределение, осуществляемое в отношении иностранных и оккупирующих держав. Однако этим правом могли быть наделены иракцы или афганцы, применяющие силу против оккупационных войск, но это право ни в коей мере не может быть даровано ливийскому народу, применяющему силу против собственного правительства (Doebbler 2011: 11).

Даже так называемое право на революцию, признаваемое многими международными юристами, существует тогда, когда лимит права был достигнут, но и это не может относиться к ливийскими повстанцем. И хотя участие в управлении государством в Ливии, возможно, было наиболее распространенной проблемой, в стране все же существовал самый высокий доход на душу населения в Африке и наблюдался один из лучших показателей в достижении Целей декларации тысячелетия. Кроме того, Ливия неоднократно позиционировала себя уважающей международное право, как это было, например, в случае реализации решения Международного Суда относительно конфликта с Чадом.

Таким образом, применение силы в манере, которая противоречит действующим нормам международного права, приносит, пожалуй, наибольший вред человечеству в долгосрочной перспективе. В Парижском пакте 1928 г. и в Уставе Организации Объединенных Наций 1945 г. государства договорились не применять силу друг против друга для достижения своей политической выгоды. Западный мир неоднократно оспаривал эти соглашения за последние 10 лет, особенно в своей готовности предпринять военные действия против арабо-мусульманских государств. ЛАГ, в свою очередь, не просто допустила, а инициировала на территории Арабского мира разжигание очередного конфликта, наряду с уже имеющимися в Сомали, Ираке, Судане, Йемене и Сирии, социально-экономические последствия которого придется решать новому Генеральному секретарю Лиги, но уж никак не странам Запада.

Во многом реакция Арабской лиги в отношении антиправительственных выступлений в арабском мире была обусловлена позицией Генерального секретаря. Амр Муса с приближением мая 2011 г. все больше действовал де-факто скорее как кандидат на пост президента Египта, нежели как Генеральный секретарь ЛАГ. Отсюда и поддержка оппозиционных Мубараку сил в Египте, и приостановление членства Ливии на заседаниях Совета ЛАГ с последующим обращением в СБ ООН, что на фоне тотальной нелюбви египтян по отношению к Муаммару Каддафи выглядит весьма убедительно. По сути, Амр Муса лишь однажды с начала революционных событий в Тунисе выступил де-факто в качестве Генерального секретаря ЛАГ (в интересах Лиги) – на экономическом саммите в Шарм-эш-Шейхе, осудив действия оппозиции. И эти слова наверняка будут использованы его противниками уже в качестве кандидата на президентское кресло во время предвыборной кампании.

Что же касается Арабской лиги и ее дальнейшей роли, в первую очередь, в отношении нестихающих протестов в Египте, Сирии, Йемене и продолжающейся гражданской войны в Ливии, то здесь определяющую роль будет играть позиция нового Генерального секретаря ЛАГ, египтянина Набиля ал-Араби. Факт того, что данная кандидатура была принята единогласно всеми государствами-членами Лиги, а премьер-министр Катара, отношения с которым у Египта в последние годы были крайне сложными, Хамад бен Джасемат-Тани, заявил, что «теперь египетский кандидат – это и катарский кандидат, кандидат от всех арабов», оставляет некоторый повод для оптимизма.

Библиография

**Зуауи Н. 2011.** Глава МИД Египта Набиль ал-Араби избран новым генсеком ЛАГ. *РИА Новости* 15.05.2011. URL: http://ria.ru/world/20110515/ 375009521.html.

**Исаев Л. М. 2011.** Лига арабских государств – история создания. *Восток* 3: 87–94.

**Исаев Л. М., Шишкина А. Р. 2011.** *Египетская смута XXI века.* М.: Либроком/URSS.

**Пьяных Д. 2011.** Заседание Совета ЛАГ по подготовке министерской встречи открылось в Каире в отсутствие Ливии. *ИТАР ТАСС.* 28.02.2011. URL: http://www.itar-tass.com/c45/58429\_print.html.

**Резолюция Совета Безопасности ООН. S/RES/1973.** 17.03.2011.

**Daily Egypt. 2011.** Egypt says fear of Tunisia-style revolt «nonsense». *Daily Egypt* 18.01.2011.

**Doebbler C.2011.** Attacking Libya and International law. *Al-Ahram weekly* 1040: 11.

**Ezzat D. 2011.** Different stories. *Al-Ahram weekly* 1039: 9.

**Gamal М. 1995.** The Arab League and its Prospective Challenges, *Al-Ahram Center for Strategic Studies*.

**League of Arab States. 2011.** *Resolution on the situation in Libya.* URL.: http://www.arableagueonline.org.

1. После первого дня бомбардировок со стороны сил коалиции по территории, подконтрольной Муаммару Каддафи, было убито более 40 мирных граждан, включая женщин и детей. [↑](#footnote-ref-1)
2. Совет Безопасности ООН состоит из 15 членов, 5 из которых имеют постоянных статус, а 10 назначаются с учетом справедливого географического представительства на временный срок. За принятие резолюции СБ ООН 1973 17 марта 2011 г. проголосовали: США, Великобритания, Франция, Босния и Герцеговина, Колумбия, Габон, Ливан, Нигерия, Португалия и Южная Африка. Воздержались – Россия, Китай, Германия, Бразилия и Индия. Голосовавших против принятия резолюции СБ ООН 1973 не было. [↑](#footnote-ref-2)
3. Резолюция Совета Безопасности ООН. S/RES/1973. 17.03.2011. [↑](#footnote-ref-3)
4. Там же. [↑](#footnote-ref-4)
5. Там же. [↑](#footnote-ref-5)
6. Там же. [↑](#footnote-ref-6)
7. Там же. [↑](#footnote-ref-7)
8. Там же. [↑](#footnote-ref-8)
9. Там же. [↑](#footnote-ref-9)
10. Там же. [↑](#footnote-ref-10)