

ЛАГ И БЛИЖНЕВОСТОЧНЫЙ КРИЗИС

Л.М. ИСАЕВ

НИУ - Высшая школа экономики

Ключевые слова: ЛАГ, «арабская весна», Сирия, Ливия, Амр Муса

С началом социально-политических потрясений в Арабском мире регион Ближнего Востока и Северной Африки пережил череду политических трансформаций. Некоторые страны - Ливия и Сирия - погрузились в состояние гражданской войны, другие - Египет и Йемен - пребывают в состоянии перманентного политико-правового кризиса, и т.д. Все это стало проверкой на прочность для Лиги арабских государств (ЛАГ) - одной из старейших международных организаций в мире*.

На начало «арабской весны» пришлось очередная смена руководства в Лиге - в мае 2011 г. пост Генерального секретаря занял Набиль аль-Араби, пришедший на смену Амр Мусе, занимавшему этот пост с 2001 г. Казалось бы, приход нового руководства должен был принести в Лигу свежий взгляд на события «арабской весны» и способствовать укреплению роли Лиги как гаранта стабильности в регионе. Особенно в контексте того, что Амр Муса, метивший на пост президента Египта после ухода Хосни Мубарака, в последние месяцы своего пребывания на посту генсека ЛАГ вел себя в большей степени как кандидат в президенты, нежели руководитель панарабской организации.

НАСЛЕДИЕ АМР МУСЫ

В ходе второго Арабского экономического саммита в Шарм-эш-Шейхе, проходившего непосредственно перед революционными событиями в Египте в январе 2011 г., Амр Муса выступил с заявлением о том, что действия протестующих носят деструктивный характер и только затрудняют обсуждение животрепещущих вопросов, стоящих на повестке дня¹.

В ЛАГ были уверены, что после Туниса волна протестов захлестнет соседний Алжир, где власть президента Абдель Азиза Бутефлики за последнее время неоднократно подвергалась жесткой критике со стороны оппозиции. Слабо верилось в то, что следующим государством будет Египет. Впоследствии критическое отношение к событиям «арабской весны» на ранней ее стадии стоили Амр Мусе президентского кресла - его оппоненты часто вменяли ему в вину негативное восприятие антиправительственных выступлений в январе 2011 г.

Однако как только стало ясно, что события в Египте могут развиваться по тунисскому сценарию,

тогдашний 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 генсека ЛАГ в поддержку египетского народа и ведущей роли Египта в панарабской организации².

Все это вынуждало Амр Мусу действовать вопреки интересам Лиги (справедливо при этом будет отметить, что в период своего пребывания на посту Генерального секретаря А.Муса старался проводить нейтральную по отношению к государствам-членам политику, действуя, в первую очередь, в интересах Арабской лиги), и демонстрировать египетскому электорату свою приверженность антиправительственным настроениям. Отсюда и весьма неоднозначные, если не исторические решения Совета ЛАГ о приостановлении членства Ливии и Сирии в заседаниях высшего органа управления Лигой.

Данные решения выглядят крайне поспешными и необдуманными, особенно если учесть, что за всю историю функционирования Лиги арабских государств подобного рода решения не принимались никогда, хотя поводов для столь радикальных действий было немало. Достаточно вспомнить аннексию Иорданией территории Западной Палестины в 1950 г., после чего большинством государств-членов поднимался вопрос об исключении последней из состава ЛАГ, однако посреднических усилий со стороны Ирака хватило, чтобы этого не допустить. Не принималось столь жестких санкций и в отношении Ирака, пытавшегося аннексировать Кувейт в 1961 и 1990 гг. Не было выдвинуто никаких санкций и по отношению к Судану за предполагаемые преступления президента Омара аль-Башира против человечности в южной провинции Дарфур. Ордер на его арест был выдан Международным уголовным судом ООН.

Единственным исключением стало изгнание Египта из ЛАГ в 1979 г. ввиду подписания тогдашним президентом Анваром Садатом Кэмп-Дэвидских соглашений с Израилем. Однако подобное решение давалось Лиге не сразу: позиция Иордании по данному вопросу не была столь однозначной³, и король Хусейн бин Талаль даже проигнорировал саммиты глав арабских государств в Триполи 1977 г. и Алжире 1978 г. Лишь на Багдадском саммите ЛАГ в 1979 г. удалось принять беспрецедентное решение об исключении Египта - государства-основателя из состава Арабской лиги.

Решения же по приостановлению членства Ливии и Сирии в ЛАГ принимались молниеносно. Антиправительственные выступления в стране начались 15 февраля 2011 г., а уже 22 февраля на экстренном заседании Совета ЛАГ было принято это решение по Ливии, председательствовавшей на тот момент в Лиге. Пункт 8 Постановления 136 Совета констатировал: «Приостановить членство Ливийской Арабской Джамахирии в заседаниях Совета ЛАГ и всех органах и комитетах ЛАГ до тех пор, пока ливийские власти не выполнят вышеуказанных (в данном Постановлении. - *прим. авт.*) требований и не обеспечат безопасность ливийского народа»⁴.

С этого момента внимание панарабской органи-

Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2013 г.

* Устав ЛАГ был подписан 22 марта 1945 г.

зации было приковано к ситуации в этой североафриканской стране.

ЛАГ ПРОТИВ КАДДАФИ

12 марта 2011 г. Арабская лига обратилась в Совет Безопасности ООН с просьбой о введении над Ливией бесполетной зоны (ст. 1 резолюции 7360 Совета ЛАГ)⁵. Цель инициативы ЛАГ заключалась в том, чтобы положить конец насилию со стороны Каддафи по отношению к 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 будет угрожать ей потерей собственного суверенитета. Более того, в соответствии со ст. 2 резолюции 7360 Совет ЛАГ призвал все государства установить контакты с Переходным национальным советом (ПНС)* Ливии, приняв тем самым позицию одной из сторон (причем в самом начале ливийского кризиса) и лишив себя возможности выступать в качестве посредника в урегулировании конфликта.

17 марта 2011 г., спустя месяц после начала антиправительственных протестов в Ливии, Совет Безопасности ООН, рассмотрев обращение Генерального секретаря ЛАГ, принял резолюцию 1973, запрещающую полеты в небе над Джамахирией, давшую также 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.

Резолюция СБ ООН 1973 содержала 29 статей. Первая предусматривала «немедленное прекращение огня» и призывала ливийское правительство к «выполнению своих обязанностей в рамках международного права», включая «быстрое и беспрепятственное прохождение грузов гуманитарной помощи»⁶.

Четвертая и пятая статьи касались защиты гражданского населения с упором (в ст. 5) на региональную ответственность Лиги арабских государств. По сути, ст. 4 резолюции 1973 давала ЛАГ полную свободу действий в отношении Ливии, «уполномочивая ее государства-члены ... действуя ... через региональные организации ... принимать все необходимые меры ... для защиты гражданского населения и мест его проживания, находящихся под угрозой нападения, в Ливийской Арабской Джамахирии, включая Бенгази»⁷. Однако деятельность Лиги до тех пор ограничивалась лишь встречами Генерального секретаря

ЛАГ с главами Африканского Союза, Организации исламская конференция, Евросоюза и ООН.

Пожалуй, наибольшее внимание привлекает к себе ст. 8, согласно которой государства, уведомив Генерального секретаря ЛАГ, могут «принимать все необходимые меры по обеспечению соблюдения запрета на полеты»⁸. Использование термина «все необходимые меры» открывало двери для применения силы. В то же время применение силы ограничивалось соблюдением запретной для полетов зоны и не распространялось на попытки, скажем, убить Муамара Каддафи, или для поддержки одной из сторон в вооруженном конфликте, хотя само по себе вынуждение ливийского правительства отказаться от использования своих ВВС, безусловно, играло на руку силам оппозиции.

Статья 8 также интересна тем, что она санкционировала применение силы в соответствии с главой 6 Устава ООН, хотя, согласно международно-правовой практике, в первую очередь необходимо принимать меры, не связанные с применением вооруженных сил, предусмотренные ст. 41 Устава ООН.

Из сказанного выше очевидно, что, в целом, резолюция если не строилась вокруг Арабской лиги, то, по меньшей мере, отводила этой организации одну из важнейших ролей. Однако неразбериха, которая и по сию пору 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.

Последним документом, принятым Советом ЛАГ по ливийскому вопросу, была резолюция 7370 от 27 августа 2011 г. Ее пункт 2 гласит: «[ЛАГ] утверждает право Переходного национального совета занять место Ливии в Совете ЛАГ и всех ее органах и комитетах в качестве представителя ливийского народа»⁹. Таким образом, ПНС Ливии был официально признан Лигой законным представителем ливийского народа. Однако насилие с обеих сторон в тот момент времени еще продолжалось, но никаких санкций ввиду применения силы в отношении ливийского населения Арабской лигой применительно к новому ливийскому руководству, несущему ответственность за жизнь своих граждан, не было принято.

ЛАГ, как представляется, не просто допустила, а инициировала на территории Арабского мира разжигание очередного конфликта, наряду с уже имеющимися в Сомали, Ираке, Судане, Йемене и Сирии.

ВСЕ ВОЗМОЖНОСТИ ИСЧЕРПАНЫ

В конце августа 2011 г. Совет ЛАГ провел первое заседание, посвященное развитию событий в Сирии, - это был итог целенаправленных усилий Саудовской Аравии и Катара, координировавших свои действия с другими государствами Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ). Примечательно, что антиправительственные выступления в Сирии и последовавшие за ними жертвы среди мирного населения начались еще в феврале 2011 г., однако реакция со стороны Лиги последовала лишь спустя полгода. Принятое на заседании Совета ЛАГ 28 августа 2011 г. постановление было выдержано в терминах обращения саудовского монарха - «прекращение кровопролития», «обращение к мудрости», «право сирийского

* Временный орган государственной власти в Ливии, созданный 27 февраля 2011 г. и просуществовавший до 9 августа 2012 г.

народа на достойную жизнь, его устремленность к достоинству и величию»¹⁰.

Сразу после убийства Муаммара Каддафи 20 октября 2011 г. ливийский вопрос ушел с повестки дня ЛАГ, а на смену ему пришло рассмотрение ситуации в Сирии, которое до сих пор проходит красной нитью через все заседания Совета ЛАГ. Уже 12 ноября 2011 г. Лига приняла решение о приостановлении членства Сирии в заседаниях Совета ЛАГ. На экстренном заседании Совета 17 из 22 государств-членов проголосовали в пользу данного решения, приняв резолюцию 7438, пункт 1 которой говорил о «приостановлении членства Сирийской Арабской Республики в заседаниях Совета ЛАГ, всех ее комитетов и вспомогательных органов, начиная с 16 ноября 2011 г., и до ее полного выполнения - арабского плана по урегулированию сирийского кризиса, принятого Советом 12 ноября 2011 г.»¹¹. Против выступили Сирия, Ливан и Йемен, воздержались Алжир и Ирак.

Правильность принятия данного решения Советом, с правовой точки зрения, остается под вопросом. Так, ст. 18 Устава ЛАГ гласит: «Совет Лиги может исключить любого члена, не выполнившего своих обязательств, вытекающих из данного Устава. Решение об исключении должно быть принято единогласно, не считая государство-члена Лиги, к которому оно относится»¹². Однако, с другой стороны, де-юре Сирия не была исключена из состава ЛАГ, а ее членство было лишь приостановлено. Подобного рода санкции не прописаны в Уставе ЛАГ, равно как и не прописана процедура принятия подобных решений.

Дальнейшие действия Лиги в отношении Дамаска определялись все возрастающим давлением Саудовской Аравии, Катар и их союзников. 16 октября 2011 г. Советом ЛАГ была принята резолюция 7435, учреждавшая создание Арабского комитета под председательством премьер-министра Катара Хамада бин Джасема ат-Тани по разрешению сирийского кризиса.

Пункт 2 резолюции 7435 учреждал «создание Арабского комитета на уровне министров под председательством Его Превосходительства премьер-министра эмирата Катар, состоящего из министров иностранных дел следующих государств - Алжирской Народно-Демократической Республики, Республики Судан, султаната Оман, Арабской Республики Египет, - а также Генерального секретаря ЛАГ, который будет отвечать за взаимодействие с сирийским руководством с целью прекращения всех актов насилия и боевых действий, а также начала диалога между сирийским правительством и оппозиционными партиями во имя осуществления политических реформ, отвечающих чаяниям сирийского народа»¹³.

В ходе работы Арабского комитета был разработан план действий по урегулированию сирийского кризиса, состоявшего из шести пунктов, который лег в основу резолюции 7441, принятой на заседании Совета ЛАГ 24 ноября 2011 г. Предполагалось, в первую очередь, добиться от сирийского правительства подписания Протокола о статусе миссии наблюдателей от ЛАГ, решение о котором было принято на заседании Совета ЛАГ 16 ноября 2011 г.¹⁴ Делегация наблюдателей должна была незамедлительно отправиться в Сирию сразу после подписания Башаром Асадом Протокола о ее статусе. Вместе с этим предполагалось провести конференцию с участием представителей сирийской оппозиции, на которой должно было быть принято решение о со-

здании правительства национального единства, действующего в переходный период. Наконец, пункт 4 резолюции 7441 заявлял о необходимости рассмотрения вопроса о введении против Сирии экономических санкций.

Собравшись на очередном заседании 27 ноября 2011 г., Совет ЛАГ принял решение о введении санкций против Сирии. Резолюция 7442 содержала 10 пунктов, устанавливавших режим экономической блокады:

- запрет сирийским чиновникам посещать арабские страны и замораживание их активов;
- приостановление операций с Центральным банком Сирии;
- приостановление государственных и коммерческих обменов с сирийским правительством;
- замораживание финансовых активов сирийского правительства;
- контроль со стороны центральных банков арабских стран за денежными и торговыми переводами в Сирию, за исключением переводов сирийцев - трудовых мигрантов в арабских странах своим семьям в Сирии;
- замораживание финансирования любых проектов на территории Сирии со стороны арабских стран;

- обращение к техническому комитету с целью выработать план сокращения авиарейсов в Сирию из арабских стран вплоть до их полного прекращения.

Эти санкции серьезно сказались на экономической ситуации в Сирии, подорвав экономику страны, однако до сих пор так и не смогли привести к политическому разрешению сирийского кризиса. В большей степени от резолюции 7441 пострадали сирийские граждане, месяцами не получающие зарплату, потерявшие работу и вынужденные эмигрировать за рубеж.

Не увенчались успехом и конференции сирийской оппозиции, первый раунд которых состоялся в Каире под эгидой ЛАГ в январе 2012 г. Различным оппозиционным партиям так и не удалось прийти к консенсусу относительно состава и руководства правительства национального единства. Аналогичным образом закончился и второй раунд переговоров осенью 2012 г.

Разделяющие их разногласия касаются, прежде всего, трех основных вопросов.

Во-первых, Сирийский национальный совет* не возражает против возможной иностранной интервенции, а также введения над Сирией бесполетной зоны, подобно той, которая была установлена в небе над Ливией Советом Безопасности ООН в марте 2011 г. Координационный совет за демократические перемены**, со своей стороны, отвергает любые формы внешнего вмешательства во внутренние дела Сирии. По мнению руководства этого органа, лишь мирные протесты способны свергнуть нынешний режим.

Во-вторых, стороны разделяет отношение к т.н. «Свободной сирийской армии». В то время как оппозиция за рубежом видит в ней своего основного

* Координационный орган сирийской внесистемной оппозиции со штаб-квартирой в Стамбуле, созданный 4 октября 2011 г.

** Альянс из сирийских политических партий и независимых политиков, созданный в ходе событий «арабской весны» и базирующийся в Дамаске. Является координационным органом внутрисирийской оппозиции.

партнера в построении новой государственности, внутренняя оппозиция не торопится с признанием ее в этой роли, опасаясь последующей узурпации власти этой организацией.

Наконец, эмигранты и местные революционеры по-разному видят создание единого органа, представляющего всю оппозицию как внутри Сирии, так и за рубежом. Сирийское зарубежье не поддерживает идею организационного объединения всех оппозиционных сил, допуская лишь координацию своих действий с внутренними противниками режима¹⁵.

26 декабря 2011 г., после подписания сирийско-арабского протокола о допуске в страну наблюдателей Лиги арабских государств¹⁶, в Сирию было направлено около 50 наблюдателей ЛАГ во главе с суданским генералом Мухаммедом ад-Даби. Министр иностранных дел Валид аль-Муаллим на пресс-конференции, состоявшейся 24 января 2012 г., отметил, что после прибытия в Сирию миссии ЛАГ значительно возросло число жертв среди военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, поскольку усилилась террористическая активность. Глава МИД Сирии также отметил, что роль Лиги была окончена в тот момент, когда обсуждение сирийской проблемы было перенесено в Совете Безопасности ООН в начале 2012 г.¹⁷

Анвар Малик, алжирский наблюдатель от ЛАГ, 11 января 2012 г. подал в отставку, объяснив это тем, что в Сирии продолжают совершаться военные преступления, а также имеет место обман его коллег-наблюдателей. Он также предъявил сирийскому правительству обвинения в доведении страны до состояния гуманитарной катастрофы, наказании дезертиров, убийстве детей и т.д.¹⁸

Стоит особо отметить, что эти обвинения впоследствии были отклонены на обсуждении результатов миссии наблюдателей в штаб-квартире ЛАГ в Каире. Несмотря на многочисленные заявления о противоречивой ситуации в Сирии, использовании оружия при попытке остановить демонстрации, неподобающем обращении с политическими заключенными и т.д., результаты пребывания наблюдателей ЛАГ в Сирии имели положительный характер.

В начале января 2012 г. Мухаммед ад-Даби заявил, что нарушения со стороны правительства были зафиксированы, однако их масштаб оказался не столь велик, как об этом можно было судить по материалам телекомпаний «Аль-Джазира» или «Аль-Арабия»¹⁹. С заявлением главы миссии наблюдателей ЛАГ в Сирии солидаризировались официальные представители дипломатических служб некоторых арабских стран. Так, они отмечали, что сирийский режим проявил готовность в течение нескольких месяцев выполнить требования Лиги арабских государств, касающиеся вывода военной техники и армейских подразделений из городов, освобождения несколько тысяч политических заключенных.

Однако предпринятые шаги ЛАГ по урегулированию сирийского вопроса привели, по мнению ряда экспертов, по сути в тупик. ЛАГ предоставила Национальной коалиции оппозиционных и революционных сил (НКОРС) Сирии место Дамаска на 24-м саммите организации в Дохе в марте 2013 г. На саммите прозвучали призывы признать НКОРС в качестве «единственного законного представителя» сирийского народа, а также помочь оппозиции оружием²⁰. Означает ли это, что Лига окончательно сбилась с пути в поисках решения политического кризиса в стране?

* * *

События, происходящие до сих пор в Бахрейне и Йемене, выпали из сферы действия Арабской лиги, хотя по своему размаху и жертвам ничуть не уступали событиям в Сирии. Лишь на заре «арабской весны», 22 марта 2011 г., еще под руководством Амр Мусы, Совет ЛАГ принял Постановление 140 относительно ситуации в Йеменской Республике²¹, призвав правительство этой страны к неприменению насилия в отношении собственных граждан. Все основополагающие решения в отношении Бахрейна и Йемена принимались в стенах другой международной организации - ССАГПЗ. Именно на ее заседаниях были приняты решение о вводе объединенных сил «Щит полуострова» в Бахрейн²² и план урегулирования конфликта в Йемене²³.

До сих пор не было никакой реакции Арабской лиги и в отношении Египта, который погрузился после революции 25 января в затяжной политический кризис, постоянно выливающийся в акты насилия и унесший более тысячи человеческих жизней.

¹ Egypt says fear of Tunisia-style revolt «nonsense» // Daily Egypt. 18 January 2011.

² См.: Doeblner C. Attacking Libya and International law // Al-Ahram weekly. 2011. № 1040, March 24-30, p. 11.

³ В соответствии со ст. 18 Устава ЛАГ для исключения государства-члена из состава Лиги требуется единогласное решение Совета ЛАГ.

⁴ Постановление Совета ЛАГ 136 - <http://www.arableagueonline.org> (на араб.).

⁵ Резолюция Совета ЛАГ 7360 - <http://www.arableagueonline.org> (на араб.).

⁶ Резолюция Совета Безопасности ООН. S/RES/1973 - <http://www.un.org>

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Резолюция Совета ЛАГ 7370 - <http://www.arableagueonline.org> (на араб.).

¹⁰ Аль-байан ас-садыр ан иджитмаа Маджлис Джамиат ад-дау-валь аль-арабийя аля аль-мустава аль-визарий фи дауратиhi геир аль-адийа би шаан аль-аудаа фи Сурийа (Заявление чрезвычайной сессии Министерского совета Лиги арабских государств о положении в Сирии) - <http://www.arableagueonline.org> (на араб.).

¹¹ Резолюция Совета ЛАГ 7438 - <http://www.arableagueonline.org> (на араб.).

¹² Charter of the Arab League - <http://www.arableagueonline.org>

¹³ Резолюция Совета ЛАГ 7435. 16.10.2011 - <http://www.arableagueonline.org> (на араб.).

¹⁴ См.: Резолюция Совета ЛАГ 7439. 16.11.2011 - <http://www.arableagueonline.org> (на араб.).

¹⁵ См.: Исаев Л.М. Сирийский тупик: «арабская весна» завершилась? // Неприкосновенный запас. 2012, № 2; Исаев Л.М., Шишкина А.Р. Сирия и Йемен: неоконченные революции. М., Либроком. 2012.

¹⁶ См.: Постановление ЛАГ 161. 20.12.2011 - <http://www.arableagueonline.org> (на араб.).

¹⁷ Oudat B. Monitors in the limelight // Al-Ahram weekly. 2011. № 1079, 5-11 January, p. 10.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibid.

²⁰ См.: Сборник резолюций Совета ЛАГ 578, 580 - <http://www.lasportal.org/wps/wcm/connect/d289c9804f0a09648a349ea79d15c73/pdf?MOD=AJPERES> (на араб.).

²¹ См.: Постановление ЛАГ 140. 22.03.2011 - <http://www.arableagueonline.org> (на араб.).

²² См.: Аль-Бахрейн туалин истианатиhi би кувват «Дара аль-джазира» лиль хифаз аля амн ва аль-истикраб (Бахрейн заявил о введении сил «Щит полуострова» для поддержания безопасности и стабильности) - <http://www.aawsat.com/details.asp?section=4&issue=11795&article=612577> (на араб.).

²³ Official text of the GCC Action Plan in Yemen // Almotamar. 24 November 2011 (на араб.).