

Деятельность Лиги арабских государств в области поддержания международного мира и безопасности

*Молодцова М.А.**

Согласно ст. 5 Пакта ЛАГ, запрещается прибегать к силе для урегулирования споров, которые могут возникнуть между двумя государствами – членами ЛАГ. И хотя здесь нет прямого указания на мирное урегулирование споров, смысл этой статьи прямо указывает на это. В Уставе ЛАГ нет указаний о действии этой нормы в отношении с другими государствами, не являющимися членами ЛАГ. Как отмечает Р.А. Тузмухамедов, «принцип мирного урегулирования споров был признан в ЛАГ в полном объеме чуть позже, в результате вступления ее членов в ООН и обязательств, взятых ими на себя по Уставу ООН. Текст Договора о совместной обороне и экономическом сотрудничестве 1950 г. уже содержит четкое указание на обязанности членов ЛАГ разрешать все свои споры мирными средствами»¹.

В соответствии с Пактом ЛАГ споры, которые призван регулировать Совет ЛАГ, подразделяются на две категории. К **первой** относятся споры, **«не затрагивающие независимости, суверенитета, территориальной целостности» государств – членов ЛАГ**; ко **второй** – споры, **могущие привести к войне между членами Лиги и другим государством**. Пакт предусматривает, что споры обеих категорий могут быть урегулированы Советом Лиги, однако процедуры их разрешения в каждом случае различны, как различны и применяемые средства разрешения спора.

В случае возникновения спора, отнесенного Пактом к категории «не затрагивающих независимости, суверенитета и территориальной целостности» государств – членов ЛАГ, и при условии, что стороны в споре обратились к Совету за разрешением своего спора, он, как это явствует из ст. 5 Пакта, призван выполнять функции **третейского суда**, решение которого будет обязательным и окончательным. Примером выполнения Советом ЛАГ функций арбитражного органа служит раз-

* Молодцова Мария Александровна – атташе Правового департамента МИД России.

¹ Тузмухамедов Р.А. Развивающиеся страны в мировой политике. М., 1979. С. 180.

решение им спора 1949 года между Сирией и Ливаном по вопросам выдачи².

Что касается споров второй категории, «могущих привести к войне между государствами – членами Лиги или между государством – членом Лиги и любым другим государством», то в этом случае урегулирование может осуществляться по инициативе Совета ЛАГ. В этом случае Совет осуществляет **посредничество**. Решения в порядке арбитражной или посреднической процедуры принимаются на основе консенсуса.

Осуществление функций добрых услуг, посредничества и примирения не зависит от передачи спора сторонами на разбирательство. На практике Совет применяет эти средства для разрешения всех споров, независимо от того, угрожают ли они миру или нет. В одних случаях это делается непосредственно Советом, в других – создаются вспомогательные органы. Совет осуществляет также меры по установлению фактов и назначает соответствующие комитеты в этой связи. Это имело место, например, во время кризиса в Ливане в 1958 году, когда Ливан обратился с жалобой в Совет Лиги о вмешательстве Объединенной Арабской Республики во внутренние дела Ливана, во время гражданских волнений в Йемене в 1962 году, а также когда решались пограничный спор 1963 года между Алжиром и Марокко и пограничный спор 1972 года между НДРЙ и ЙАР.

Хотя в Пакте ЛАГ в явном виде не предусматривается участие ее Генерального секретаря в процессе мирного разрешения споров, Совет включает Генерального секретаря в состав специальных органов, которые он создает для осуществления посредничества и организации миссий по установлению фактов. Примерами таких случаев могут служить гражданские волнения в Йемене в 1948 и 1962 годах и пограничный спор 1963 года между Алжиром и Марокко. В некоторых случаях Совет поручает Генеральному секретарю, функции оказания добрых услуг, как это имело место при событиях 1961 года, связанных с выходом Сирии из состава ОАР³.

Поскольку все государства – члены ЛАГ являются одновременно членами ООН, они связаны обязательствами, налагаемыми на членов ООН (ст. 1, 2, 33-38 и др.). Таким образом, споры между членами ЛАГ

² Международные организации. М., 1994. С. 154.

³ Справочник по мирному разрешению споров между государствами. ООН, Нью-Йорк. 1992. С. 99.

подлежат разрешению как путем применения средств и процедуры, предусмотренных Уставом ООН, так и путем рассмотрения спора в Совете ЛАГ и применения процедуры, предусмотренной Пактом ЛАГ.

Известны случаи, когда государства – члены ЛАГ обращались за разрешением споров не к Совету ЛАГ, а к другим международным организациям, членами которых они одновременно состоят. Так, в 1963 г., когда разгорелся территориальный спор между Марокко и Алжиром, ЛАГ направила в Алжир и Рабат делегации с компромиссными предложениями о восстановлении статус-кво, однако марокканская сторона отклонила их. Лишь в рамках ОАЕ при посредничестве Мали и Эфиопии было достигнуто соглашение о прекращении военных действий и создании арбитражной комиссии. В ряде случаев арабские государства-члены ЛАГ обращались при возникновении спора между ними одновременно и в ЛАГ и в ООН: спор между Ливаном и Египтом в 1957-1958 гг., спор между Суданом в 1958-1960 гг.

Что касается специальных механизмов, создаваемых ЛАГ для разрешения отдельных споров, то примером может служить Комитет высокого уровня в составе руководителей Алжира, Марокко и Саудовской Аравии, созданный в соответствии с решением, принятым на Специальной встрече глав арабских государств – членов ЛАГ в Касабланке 23-26 мая 1989 г. в связи с кризисом в Ливане. На Комитет высокого уровня была возложена миссия содействовать созыву совещания членов парламента Ливана для обсуждения вопроса об осуществлении политических реформ, проведения выборов президента республики и образования правительства национального единства.

Активность ЛАГ в урегулировании конфликтов на Ближнем Востоке, участниками которых, с одной стороны, были государства, не являющиеся членами ЛАГ, а с другой – члены ЛАГ, была не всегда интенсивна, а сама позиция – последовательна, что зависело от того, существовало ли единство подходов всех членов ЛАГ к конфликту или такое единство отсутствовало (согласно Правилам процедуры Совета ЛАГ, решение этого органа по вопросам безопасности может быть принято только на основе консенсуса всех членов Совета). Так, деятельность Совета ЛАГ по урегулированию отношений с Израилем в значительной степени была парализована из-за различных взглядов членов Совета ЛАГ на выход из создавшейся ситуации. Часть членов Совета были сторонниками концепции «возвращения арабских земель в обмен на мир», другие члены считали, что оккупи-

рованные арабские земли должны быть возвращены Израилем без каких-либо условий. В настоящее время наблюдается тенденция сближения позиций всех членов Совета ЛАГ под лозунгом мирного урегулирования конфликта в соответствии с резолюциями Совета Безопасности ООН.

В отношении эффективности разрешения Лигой **конфликтов внутри ЛАГ** можно выделить следующие группы конфликтов.

I. Конфликты, на которые ЛАГ вообще не реагировала и в регулировании которых не сыграла сколько-нибудь серьезной роли из-за разногласий между членами Совета ЛАГ:

а) конфликт между Ираком и Ливаном в 1956 г. из-за нефтяного трубопровода на территории Ливана;

б) конфликт между Сирией и Ливаном в 1947 г. из-за проникновения сирийского патруля на территорию Ливана и убийства палестинского гражданина по подозрению в агентурной работе по заказу Израиля;

в) конфликт между Иорданией и Палестиной в сентябре 1970 г.;

г) иракско-кувейтский конфликт в августе 1990 г.

II. Конфликты, в урегулировании которых Лига принимала участие, но не достигла весомых результатов:

а) йеменский кризис 1948 г.;

б) конфликт между Египтом и Суданом 1958 г.

III. Конфликты, в урегулировании которых ЛАГ достигла частичных успехов:

а) Конфликт между Ливаном и Иорданией, с одной стороны, и ОАР, с другой, 1958 г.;

б) Мароккано-алжирская война 1963 г.;

в) Иракско-иранская война 1980-1988 г.

IV. Конфликты, урегулированные с участием ЛАГ:

а) иракско-кувейтский конфликт 1961 г.;

б) гражданская война в Йемене 1963 г.;

в) конфликт между Северным и Южным Йеменом;

г) пограничная египетско-ливийская война 1977 г.

Остановимся подробнее на анализе иракско-кувейтского конфликта в августе 1990 г. поскольку данный конфликт является наиболее показательным в силу беспрецедентности событий, потрясших арабский мир в 1990 г.

В августе 1990 г. состоялось внеочередное Совещание в верхах (де-

факто высший орган ЛАГ) главной темой которого было обсуждение сложившейся ситуации в связи с аннексией Ираком Кувейта. 12 членов ЛАГ (Бахрейн, Джибути, Египет, Кувейт, Ливан, Марокко, Оман, Катар, Саудовская Аравия, Сомали, Сирия и ОАЭ) поддержали резолюцию, осуждающую действия Ирака, в соответствии с которой Ирак должен был вывести свои войска из Кувейта и восстановить там законное правительство. Эти 12 государств выразили поддержку просьбе правительства Саудовской Аравии, обращенной к США о направлении американского контингента для защиты Саудовской Аравии; они также согласились ввести экономические санкции в отношении Ирака и предоставить войска для арабских оборонительных сил в Саудовской Аравии.

Другие 9 членов ЛАГ высказались против присутствия иностранных войск на территории Саудовской Аравии. Министры иностранных дел этих государств отказались участвовать в заседании Совета ЛАГ, созванном в конце августа для обсуждения возможных шагов по разрешению кризиса в Персидском заливе. В сентябре Генеральный секретарь Лиги Ш. Клиби, а также представитель ЛАГ в ООН К. Максуд ушли в отставку в ответ на критику лидеров арабских государств. В ноябре 1990 г. король Марокко Хасан призвал созвать внеочередное Арабское Совещание в верхах, с целью поиска «арабского решения» конфликта между Ираком и Кувейтом. Однако раскол в арабском мире по данному вопросу делал невозможным созыв такого Совещания. Так, Саудовская Аравия соглашалась принять в нем участие только после ухода Ирака из Кувейта, в то время как Ирак требовал, чтобы темой такого совещания было обсуждение палестинского вопроса, а не конфликта в Персидском заливе.

Первое после кризиса в Персидском заливе заседание Совета ЛАГ состоялось в марте 1991 г. В нем участвовали все члены ЛАГ, включая Ирак. Вместе с тем, участники совещания обошли тему иракско-кувейтского конфликта молчанием с целью восстановить арабское единство, пошатнувшееся в результате событий августа 1990 г. Тем самым ЛАГ продемонстрировала полную неспособность действовать решительно и эффективно при урегулировании конфликта, возникшего между ее членами.

Характерной чертой рассмотренной арабской региональной системы является недостаточная разработанность норм мирного разрешения споров, где, по свидетельству Х.А. Хассуны, «система урегули-

рования споров оставалась без развитого формального механизма. Эта особенность системы привела к опоре на неформальные и создаваемые для каждого случая в отдельности средства улаживания разногласий между государствами-членами»⁴. Деятельность ЛАГ полностью подтверждает справедливость этого мнения.

Региональная безопасность и ЛАГ

А. Бакланов дает весьма пессимистическую оценку роли ЛАГ в вопросе обеспечения региональной безопасности арабских стран. В частности, он отмечает следующее: «Ближний Восток до настоящего времени является весьма «рыхлым» в военно-интеграционном отношении регионом. Большинство расположенных здесь стран имеют длительный опыт неприсоединения, отказа от участия в военных схемах под эгидой великих держав. Вместе с тем, не были жизнеспособными и внутрорегиональные военно-политические объединения, глубоко фрагментарный в масштабах региона характер носили и отдельные «прорывы» в области формирования договорно-правовой базы обеспечения безопасности. В настоящее время сложилась противоречивая ситуация с точки зрения зачатков военно-политической интеграции арабских стран. С одной стороны, арабские страны проводят политику отказа от вхождения в военные блоки и группировки, с другой – они обладают определенной системой взаимных обязательств в военной области по линии ЛАГ. Вместе с тем, военно-политическое направление в деятельности Лиги не получило сколько-нибудь серьезного развития, и на сегодняшний день было бы нереалистичным считать, что военные органы ЛАГ представляют собой ядро сориентированной на будущее «работающей» военно-политической интеграции арабов»⁵.

Автор настоящей статьи не в полной мере разделяет точку зрения А. Бакланова. В последнее время ЛАГ все в большей степени переходит

⁴ Цитируется по книге: Ближний Восток и международное право. С. 146.

⁵ В соответствии с Соглашением 1950 г. о взаимной обороне и решениями встречи в верхах в 1964 г. были образованы органы взаимодействия арабских стран в военной области – Арабское объединенное командование (создано главным образом для координации военной политики в отношении освобождения Палестины) и Объединенный совет обороны, состоящий из министров обороны стран – участниц ЛАГ (сформирован для выработки общей линии арабских стран в оборонной области). В 1976 г. Совет ЛАГ образовал также силы сдерживания для наблюдения за развитием ситуации в Ливане. Цитируется по книге: А. Бакланов. «Ближний Восток: региональная безопасность и интересы России». М., 1999. С. 9-28.

к многомерному пониманию региональной безопасности, тогда как на протяжении долгого времени эта проблема осознавалась прежде всего как военно-политическая. Признается необходимость серьезного подхода к понятию региональной безопасности в ее других измерениях – социально-экономическом и политическом. Среди внешних угроз называется продолжающаяся израильская оккупация. Среди глобальных, долговременных вызовов отмечаются продовольственная проблема и проблема водных ресурсов. (Этот вопрос встает в отношениях арабских стран с Израилем, Турцией.)

Важной вехой на пути решения проблем, стоящих перед сообществом арабских государств, явилась **Амманская декларация**, принятая Советом ЛАГ на высшем уровне 28 марта 2001 г. Лидеры арабских государств заявили о своем единогласном решении «восстановить арабскую солидарность в качестве одного из главнейших столпов, прочного связующего звена и источника силы Нации в интересах обеспечения ее безопасности».

В развитие этой мысли в Декларации провозглашена, в частности, «решимость арабских стран поддерживать панарабскую безопасность на основе уважения целостности каждого государства и его суверенитета над своей территорией, ресурсами и правами, исключать вмешательство во внутренние дела каждого государства и применение силы или угрозу применения силы, добиваться урегулирования споров мирными средствами и путем диалога и переговоров, а также подчиняться механизмам мирного урегулирования споров»; содержится призыв арабских стран к тому, чтобы «быть выше споров и добиваться арабского примирения, а также воздерживаться от любых действий, которые могут нанести ущерб арабской солидарности, создать угрозу для панарабской безопасности или подорвать безопасность любого из арабских государств».

Важным элементом региональной безопасности ЛАГ считает присоединение Израиля к Договору о нераспространении ядерного оружия и создание на Ближнем Востоке зоны, свободной от оружия массового поражения. Эта позиция подтверждена в Амманской декларации 2001 г.

В центре внимания ЛАГ в настоящее время стоит вопрос о средствах обеспечения региональной безопасности, и в частности, средствах разрешения споров и конфликтов.

В настоящее время ЛАГ делает акцент на разработке общеарабских региональных механизмов обеспечения безопасности арабских стран.

Руководство ЛАГ не может не принимать во внимание тот факт, что страны региона уже пытаются решить проблемы безопасности путем субрегиональной интеграции⁶.

Еще в марте 1993 г. ЛАГ выступила с инициативой выработать новый подход к региональной безопасности, основу которой составляли бы собственные силы арабской нации. В том числе было предложено изучить вопрос о создании **арабских миротворческих сил**. Консультативная работа ЛАГ в этом направлении продолжается. Обсуждаются прежде всего такие вопросы, как финансирование, принцип формирования, порядок принятия решения по их использованию. В связи с последним преобладает мнение, что только арабское Совецание в верхах полномочно принять такое решение.

В продолжение и развитие этой линии Совет ЛАГ в марте 1996 г. официально выдвинул «проект создания **Арабского суда справедливости** и механизма предотвращения, управления и урегулирования конфликтов между арабскими странами» (создание такого суда предусмотрено ст. 19 Устава ЛАГ). Эти два рычага – правовой и дипломатический – дадут, по мнению Совета, возможность принятия быстрых мер в случае необходимости.

На арабском совещании в верхах в июне 1996 г. в Каире главы арабских государств согласились в принципе на создание Арабского суда справедливости и на создание механизма ЛАГ для предотвращения и урегулирования конфликтов между арабскими странами. Не исключено, что выработка окончательной формулы может затянуться. Тем не менее, принятое решение имеет принципиальное значение в плане закрепления за ЛАГ миротворческой роли при разрешении межарабских разногласий, особенно принимая во внимание большой конфликтный потенциал региона. Арабское совещание в верхах в Каире поручило Лиге и ее Генеральному секретарю вести работу по разрешению ряда конфликтов. В частности, конфликта Ирана с ОАЭ по поводу трех островов (Б. Тонб, М. Тонб, Абу Муса).

Поддержаны усилия и предложения ЛАГ по решению ряда конфликтных ситуаций. Так, в Амманской декларации лидеры арабских стран приветствовали усилия по национальному примирению, предпринимаемые правительством Республики Коморские острова совместно с ЛАГ, региональными организациями и ООН с целью сохранения единства и полного национального примирения. Лидеры стран ЛАГ

⁶ «Шуун арабийя». 1996. № 86. С. 243-247.

также приветствовали усилия переходного правительства в Сомали по достижению полного примирения и национального единства и восстановлению безопасности и стабильности в стране. Равным образом ЛАГ заявляет о своем стремлении к обеспечению единства, суверенитета и территориальной целостности Республики Судан, а также о своей поддержке совместной египетско-ливийской инициативы по оказанию помощи в достижении национального согласия в Судане.

Ближневосточное урегулирование

Не будучи инициатором палестино-израильского диалога, ЛАГ, однако, поддержала его. Руководители ЛАГ неоднократно подчеркивали, что в сентябре 1991 г. накануне созыва совещания в Мадриде Совет ЛАГ принял резолюцию № 5092, которая подтверждала необходимость созыва международной мирной конференции для решения проблемы на основе резолюций СБ ООН № 242, 338, 425 и принципа «мир в обмен на землю». В Амманской декларации лидеры ЛАГ подтвердили поддержку мирного процесса на основе резолюций СБ ООН, принципа «мир в обмен на землю». При этом утверждается, что всеобъемлющее урегулирование должно включать в себя вывод израильских войск с Голанских высот и юга Ливана, самоопределение палестинского народа и создание им собственного государства, решение проблемы Иерусалима при подтверждении неприятия изменения правового статуса Иерусалима. Подчеркнута также необходимость решения проблемы беженцев; поселенческая деятельность Израиля рассматривается как нарушение Женевских конвенций.

Проблема борьбы с экстремизмом и терроризмом

Данная проблема встает все более остро в масштабах ближневосточного региона. Это обуславливает поиски средств эффективной борьбы с этим опасным явлением, в том числе на скоординированной коллективной основе. Встреча по проблемам борьбы с терроризмом, состоявшаяся в Шарм аш-Шейхе (Египет) в марте 1996 г. с участием высших руководителей государств мира, в том числе государств региона, выявила недостаточную проработку механизма реализации достигнутых договоренностей.

Необходимо отметить, что в период после встречи в Шарм аш-Шейхе сотрудничество стран региона в борьбе с терроризмом и экстремизмом развивается по нарастающей, что находит свое отражение

и в деятельности ЛАГ, в частности ее структурного подразделения – **Совета министров внутренних дел стран ЛАГ**. Совет является одной из наиболее важных межарабских структур, которая призвана способствовать развитию и укреплению сотрудничества между арабскими странами, в особенности в области обеспечения национальной безопасности, борьбы с преступностью, терроризмом и наркобизнесом.

В рамках Совета разработан ряд важных документов, устанавливающих правовые рамки сотрудничества в области борьбы с терроризмом. Среди них можно выделить принятые в 1998 году Арабскую стратегию по борьбе с терроризмом и Межарабское соглашение по борьбе с терроризмом⁷. Арабская стратегия борьбы с терроризмом основывается на следующих принципах: «нравственные и религиозные принципы ислама, прежде всего терпимость и умеренность, отвергают терроризм; принцип, в соответствии с которым борьба с терроризмом может быть эффективной только при условии изучения и искоренения причин, порождающих явление терроризма; принцип сотрудничества государств в борьбе с терроризмом». В соответствии с Соглашением терроризм определяется как «любой акт или акты насилия или угроза его совершения, какими бы ни были его причины или цели, являющийся реализацией единоличного или массового преступного плана с целью внушения страха обществу, угрозы нанесения ему вреда или создание опасности для жизни и свободы граждан; нанесение вреда окружающей среде, какому-либо объекту инфраструктуры государственной или частной собственности, захват ее, а также создание угрозы какому-либо национальному ресурсу». Далее определены случаи, не подпадающие под определение терроризма. Так, «не считаются преступлениями случаи борьбы различными средствами, в том числе вооруженной борьбы, против иностранной оккупации и агрессии с целью освобождения и самоопределения в соответствии с нормами международного права. Не считается борьбой любое деяние, затрагивающее территориальную целостность любой арабской страны»⁸.

В связи с беспрецедентными по масштабу и жестокости террористическими актами, потрясшими США 11 сентября 2001 г., министры

⁷ Следует отметить, что данное соглашение является международным договором, налагающим обязательства на его участников, в то время как большинство решений Совета министров внутренних дел ЛАГ носят в основном характер рекомендаций.

⁸ Цитируется по комментарию к Соглашению, данному неправительственной организацией «Арабский центр за независимость профессии юриста». Адрес в интернет: <http://www.derechos.org>.

иностранных дел ЛАГ выступили со специальным заявлением, в котором подчеркнули «несовместимость ислама и терроризма», а также выступили против обвинений в адрес мусульман «в пособничестве терроризму». Руководители внешнеполитических ведомств стран – членов ЛАГ высказались за то, чтобы борьба с терроризмом велась в рамках международных норм, под эгидой ООН и не затрагивала мирного населения. Министры решительно отвергли возможность участия арабов в какой-либо международной коалиции в случае, если «удары возмездия» за террористические акции 11 сентября будут нанесены по одной из арабских стран⁹.

Проблема повышения эффективности ЛАГ

Устав ЛАГ в целом соответствует положениям главы VIII Устава ООН, касающимся региональных соглашений и организаций, которые предусматривают контроль ООН за их деятельностью.

Между тем, нельзя не учитывать, что подготовка и принятие Устава ЛАГ происходили до появления ООН. Поэтому некоторые положения Устава ЛАГ стали объектом критики со стороны ООН и некоторых региональных организаций. В конечном итоге возникла идея о необходимости корректировки Устава ЛАГ.

Другой причиной постановки вопроса о **необходимости реформирования ЛАГ** является определённое несовершенство Устава ЛАГ по сравнению с учредительными документами ряда других региональных организаций, что вызвано недостаточным опытом арабских стран по выработке столь всеобъемлющего документа. Для сравнения можно отметить, что Устав Организации американских государств (ОАГ) был выработан после восьми американских конференций. Организация африканского единства (ОАЕ), в свою очередь, привлекла к подготовке учредительного документа ОАЕ венесуэльского дипломата, который ранее входил в состав группы специалистов, готовивших Устав ОАГ. Кроме того, был извлечён опыт из межафриканского сотрудничества, в частности из Касабланкского устава 1961 года и Хартии союза африканских и мальгашских государств 1959 года.

По мнению автора настоящей статьи, Устав ЛАГ изначально содержал положения, которые по своей сути препятствовали эффективной работе организации, что выразилось в следующем: главная идея Устава, то, ради чего создавалась данная организация – достижение един-

⁹ По сообщению ИТАР-ТАСС, 10 октября 2001 г.

ства арабских государств – была выражена в Уставе слабо, вследствие чего роль Лиги на практике свелась к минимуму.

Организация может определять новые задачи своей деятельности двумя способами: либо путём внесения соответствующих изменений в учредительные документы (в практике ЛАГ это не применялось ни разу); либо путём осуществления новых задач в ходе деятельности организации, не закрепляя их де-юре в уставном документе.

ЛАГ неоднократно делала попытки «обновить» облик своей организации. Первым шагом на этом пути было создание постоянного политического комитета в 1946 г. и подписание Договора о совместной обороне и экономическом сотрудничестве 1950 г., на основе которого были созданы Совет совместной обороны и Экономический совет. Но эти меры не могли быть эффективными, так как Лига была не в состоянии принимать решения, обязательные для всех государств – членов Организации. На эффективность этих мер оказало влияние и то обстоятельство, что Устав ЛАГ, по сравнению с уставами других организаций, предусматривает минимальные меры воздействия, и когда на повестку ЛАГ выносятся межарабские конфликты, её решения не обязательны для всех членов организации, как это бывает в аналогичных ситуациях по Уставу ОАГ.

С начала 1950-х гг. предпринималось несколько попыток модифицировать Устав. Уже в 1959 г. по решению Совета ЛАГ была создана комиссия по дополнениям к Уставу. К концу 1982 г. был подготовлен пересмотренный проект Устава ЛАГ. Среди наиболее важных нововведений по данному проекту можно назвать следующие. Предлагается учредить **Арабский суд**, компетенция которого охватывает широкий круг вопросов (ст. 9-20 Проекта). Данный суд должен стать главным юридическим органом ЛАГ, в котором члены организации могут решать юридические споры. Кроме того, проект Устава наделяет Суд правом давать консультативные заключения по юридическим вопросам органам Лиги и специализированным организациям, входящим в её систему (ст. 22).

ЛАГ намечено создать Арабский парламент, куда должны войти представители законодательных собраний арабских государств, а если законодательных собраний нет, – делегаты от профсоюзных объединений или гильдий. Одним из самых радикальных нововведений является предложение сделать обязательными решения большинства членов ЛАГ для всех членов данной организации. По существующей в насто-

ящее время норме решения являются обязательными, только если государства-члены признают их таковыми. Проект также предусматривает возможность принятия решений не только единогласно, но и двумя третями или в некоторых случаях половиной государств-членов.

Предлагается институционализировать Совещание арабских государств в верхах, которое фактически уже является главным органом ЛАГ.

Среди предложений по реформированию ЛАГ, которые не вошли в проект пересмотренного Устава, можно отметить следующие. Во-первых, это предложения, направленные на совершенствование механизма поддержания международного мира и безопасности в регионе. Дело в том, что существующий в настоящее время механизм не может считаться достаточно эффективным в силу следующих причин. ЛАГ не имеет в своей структуре такого органа, как Совет Безопасности в ООН, который мог бы решать вопросы применения определённых мер по поддержанию мира и которые были бы обязательны для всех членов ЛАГ; в рамках ЛАГ хотя и созданы Объединённый совет обороны и Постоянная военная комиссия, но не созданы объединённые вооружённые силы, как это имеет место в некоторых других международных региональных организациях безопасности. Устав ЛАГ не содержит механизма, подобного тому, который действует в ООН, согласно которому можно было бы заключать соглашения о предоставлении в распоряжение ЛАГ определённых военных контингентов стран – членов ЛАГ. Совет Лиги может принять решение о принудительных мерах, однако такая вероятность ничтожно мала, так как в Совете ЛАГ действует принцип единогласия по вопросам безопасности. По крайней мере, государство-член, в отношении которого предполагается принять такие меры, будет голосовать против. Поэтому необходимо усовершенствовать процедуру голосования в Совете ЛАГ. Здесь, как считает Абдулгани Джабран Аль-Захр, можно использовать опыт ОБСЕ, где при решении ряда вопросов применяется формула «Консенсус минус один» и «Консенсус минус два» – последние слова указывают на стороны спора или конфликта¹⁰.

Предложения по реформированию механизма по поддержанию международного мира и безопасности в регионе включают следующее: 1) необходимо создать в рамках ЛАГ новый орган – Совет (Комитет) Безопасности, состоящий из ограниченного числа членов ЛАГ. Учитывая, что в состав ЛАГ входят 22 государства, Совет (Комитет) Безопас-

¹⁰ Абдулгани Джабран Аль-Захр. ЛАГ на современном этапе. Спб., 1998. С. 68.

ности может включать 5-7 государств-членов. В результате такой реформы часть органов ЛАГ по поддержанию международного мира и безопасности в регионе могла бы приблизиться по своему облику к системе ООН, однако полной аналогии здесь быть не может: если государства – члены ЛАГ и согласятся на создание такого органа в системе ЛАГ, то вряд ли они позволят данному органу быть столь независимым от Совета Лиги в решении вопросов поддержания мира, как это имеет место в ООН. Поэтому данный орган, если он будет учреждён, должен работать под руководством Совета ЛАГ. В то же время Совет (Комитет) Безопасности ЛАГ должен сохранить определённую самостоятельность, не превратившись во вспомогательное подразделение Совета ЛАГ. На Совет (Комитет) Безопасности можно также возложить осуществление миротворческих операций Лиги в регионе, включая операции по поддержанию мира с применением военных средств для выполнения различных целей (разъединение конфликтующих сторон, создание зон безопасности).

Это весьма радикальные предложения по реформированию ЛАГ. Маловероятно, что они найдут в ближайшее время свое отражение в проекте пересмотренного Устава ЛАГ. В качестве более рациональной реформы механизма по поддержанию международного мира и безопасности в регионе арабский исследователь Абдугани Джабран Аль-Захр предлагает повысить статус Объединённого Совета Оборона, в который входят министры обороны и иностранных дел, поручив ему выполнение функций предполагаемого Совета (Комитета) безопасности, изменив правила процедуры путём введения формулы «консенсус минус один»¹¹.

Как отмечалось выше, комиссия по дополнениям к Уставу ЛАГ была создана ещё в 1959 г., а к концу 1982 г. был подготовлен проект изменённого Устава. Однако к настоящему моменту ни одно из предложений, содержащихся в проекте, не реализовано на практике. Можно выделить две причины этого. Юридическая причина: сложность процедуры внесения изменений в Устав. В соответствии со ст. 19 Устава изменения принимаются Советом ЛАГ и подлежат ратификации законодательными органами государств – членов ЛАГ. Политическая причина: в момент создания ЛАГ единственно приемлемым вариантом объединения арабских стран, который реалистично отражал сложившееся положение межарабских отношений, был тот, при котором не-

¹¹ Там же. С. 69.

зависимость и суверенитет новых независимых арабских государств не были нарушены. Поэтому принцип обязательности решений организации для всех государств-членов был заведомо неприемлем для арабских государств. Думаю, положение дел с тех пор не изменилось. Арабские государства по-прежнему не готовы к тому, чтобы создать организацию, чьи решения были бы обязательными для всех её членов. При этом необходимо учитывать, что национальное единство арабов во многом является декларацией, благим пожеланием: арабские государства в настоящее время не являются единой общностью с едиными целями.

Автор настоящей статьи полностью разделяет мнения ряда арабских исследователей, которые считают, что ЛАГ является единственной реально действующей структурой – «прибежищем» для арабских стран как в кризисных, так и в не кризисных ситуациях, а поиск новой структуры как таковой чреват серьёзными трудностями. Лига в нынешней её форме является оптимальной организацией, а Устав ЛАГ был и остаётся искренним выражением принципа сотрудничества, которое удовлетворяет абсолютное большинство государств – членов ЛАГ.

Если же их правительства не захотят или не смогут идти по пути серьёзного сотрудничества, то упрёк следует адресовать не Лиге, а беспомощности противоречивого арабского политического движения. Об этом заявляют также должностные лица этой организации и представители государств – членов ЛАГ. Так, в интервью, данном газете «Маю» 15 июля 1991 года, помощник Генерального секретаря ЛАГ А. Аднан и представители Саудовской Аравии и Египта заявили, что «ЛАГ переживает политический и финансовый кризис ввиду внутренних противоречий и взаимного недоверия между самими арабами. Только 5 из 21 государства – члена ЛАГ выполняют свои финансовые обязательства и исправно платят членские взносы, несмотря на наличие в Уставе ЛАГ положения о том, что недисциплинированные в финансовом отношении члены лишаются права голосовать. Но в реальности ни это положение Устава, ни 85% единогласно принятых решений не выполняются. Причины такого положения, однако, кроются не в материальной сфере и не в организационных проблемах (раздаются, например, голоса в пользу того, чтобы решения Лиги принимались не единогласно, а большинством голосов).

Главное, что мешает превратить ЛАГ в действительно эффективную организацию, – это отсутствие у арабов готовности к конструктивной работе на почве общенациональных интересов. Оптимальным выходом для преодоления раскола в арабском мире является налаживание сотрудничества между членами ЛАГ на двусторонней основе, и лучше, если это будет сотрудничество в экономической области».

Необходимо отметить, что в последние годы именно так и развиваются события. Примером тому может служить создание в феврале 1989 г. Совета арабского сотрудничества в составе Египта, Ирака, Иордании и Йемена.

В настоящее время, несмотря на противоречия между членами ЛАГ, Лига продолжает оставаться авторитетной многопрофильной организацией Арабского Востока. Перед ней стоят следующие задачи: решение Палестинской проблемы, активное участие в разработке мер по обеспечению безопасности всех государств региона, урегулирование мирным путём разногласий между членами ЛАГ, координация и содействие арабо-европейскому диалогу на принципах, отвечающих интересам арабских стран.