

Международные отношения: политические и социокультурные аспекты

Е.С. Мелкумян

Гуманитарные аспекты внешней политики малых государств: пример Кувейта

Статья посвящена анализу гуманитарных аспектов во внешнеполитической деятельности малых государств. Эти государства отличаются незначительной численностью населения и ввиду этого ограниченными ресурсами внешнеполитической активности, что стимулирует их к повышенному вниманию к таким аспектам гуманитарной деятельности, как оказание помощи социально-экономическому развитию бедных стран, выделение им кредитов, строительство экономических и социальных объектов. В условиях увеличения числа вооруженных конфликтов, жертвами которых становится мирное население, эти страны участвуют в разрешении возникающих гуманитарных проблем. Общие положения проиллюстрированы на примере одного из малых государств – Кувейта, который активно участвует в гуманитарной деятельности с момента обретения им политической независимости.

Ключевые слова: малые государства, гуманитарная деятельность, Кувейт, гуманитарный лидер, гуманитарная помощь.

Возросший интерес к гуманитарным проблемам в мировой политике был вызван общей тенденцией к гуманизации международных отношений, ставшей реальностью после крушения биполярной системы. Либеральные идеи защиты прав человека, уважения его достоинства, провозглашения высшей ценностью сохранение человеческой жизни приобретают универсальный характер. В то же время гуманизация стала центральной проблемой в системе международных отношений как ответ на многочисленные конфликты, в которых религиозная или этническая идентичность

служит основой для кровавых столкновений. Активизировалась деятельность различных международных организаций, а также организаций, действовавших на национальном уровне, которые занимались гуманитарной помощью. Эти организации стали инструментом внешней политики, заняв особое место во внешнеполитической стратегии группы малых государств.

Термин «малые государства» используется в научной литературе для определения особой группы стран. Главным критерием для выделения этой группы выступает небольшая численность их населения¹. Малые государства отличаются особенностями внутривластной и главным образом внешнеполитической деятельности. Обладая ограниченными военными возможностями, прежде всего небольшой численностью вооруженных сил, что сдерживает их участие в военных операциях, многие из них акцентируют внимание на различных аспектах гуманитарной деятельности. В условиях ускорения процессов глобализации, приводящих к дальнейшей дифференциации стран и углублению разрыва между «богатыми» и «бедными» странами, содействие социально-экономическому развитию отстающих стран, выделение им кредитов, строительство экономических и социальных объектов очень востребованы. Малые страны уделяют этому особое внимание, оказывая гуманитарную помощь населению тех стран, где идут военные действия. Поставка гуманитарной помощи в районы, пострадавшие в результате стихийных бедствий, также является одной из сфер деятельности малых государств. Все эти виды гуманитарной помощи, которую оказывают малые государства, призваны повысить их конкурентоспособность и способствовать повышению их престижа на международной арене.

Кувейт, относящийся к группе малых государств (численность его населения составила в 2012 г. 2560 тыс. причем 70% – не граждане страны), достиг больших успехов в гуманитарной деятельности². В 2014 г. ООН назвал Кувейт «гуманитарным центром», а глава кувейтского государства эмир Сабах Аль-Ахмед Ас-Сабах получил титул ООН – «гуманитарный лидер» – за «политику, направленную на спасение человеческого жизней, прекращение кровопролитий, помощь бедным, содействие в экономическом развитии различных стран мира, оказание им помощи в борьбе с невежеством, бедностью и разрушениями»³. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, выступая на торжестве по случаю первой годовщины этого события, говорил о высокой оценке усилий эмира Кувейта по оказанию помощи сирийскому и йеменскому народам, а также другим народам мира, которые «продолжают испытывать страдания». Генеральный

секретарь ООН подчеркнул, что «сегодня, больше, чем когда-либо ранее, необходимо нести коллективную ответственность за сохранение человеческих жизней и человеческого достоинства», отметив, что ООН в своей деятельности по решению гуманитарных проблем «всегда опирается на совместные с Кувейтом действия, направленные на сохранение прочного мира, устойчивое развитие и повышение благосостояние людей во всем мире»⁴.

Кувейт в 2014 г. занял первое место в мире по доле средств, выделяемых из государственного бюджета на гуманитарные нужды. Его вклад составил 0,24% от ВВП, что значительно выше, чем у развитых индустриальных государств. Кувейтское участие в выполнении поставленных мировым сообществом задач по оказанию помощи устойчивому развитию развивающихся и слаборазвитых стран было очень существенным, так как он выделил на эти нужды 2,1% ВВП, т. е. в два раза больше, чем было согласовано на международном уровне⁵.

Внимание Кувейта к гуманитарным вопросам проявилось уже в первые годы после обретения политической независимости в 1961 г. Формирование его внешнеполитической стратегии происходило под воздействием угрозы суверенитету и независимости страны со стороны Ирака. 19 июня 1961 г. было денонсировано соглашение о протекторате Великобритании, подписанное между правителем Кувейта и британским правительством в 1899 г., и Кувейт стал независимым государством. Через шесть дней после объявления о независимости Ирак выдвинул претензии на Кувейт, считая его неотъемлемой частью своей территории и обосновывая эти претензии историческими причинами, не имевшими под собой никаких реальных оснований. Несмотря на то, что благодаря поддержке со стороны арабских государств и всего мирового сообщества в то время не удалось допустить агрессии против Кувейта, иракская угроза тем не менее сохранялась. Для того чтобы обеспечить национальную безопасность, Кувейт стал развивать отношения с различными государствами, прежде всего с соседними арабскими странами. Одним из важнейших направлений его внешнеполитической деятельности было предоставление им финансовой помощи.

Еще до получения независимости, в период после Второй мировой войны, когда Кувейт стал поставлять нефть на мировой рынок и возросли его финансовые возможности, он поставил перед собой цель упрочить отношения с соседними арабскими эмиратами зоны Персидского залива, которые по уровню своего социально-экономического развития значительно ему уступали. В 1952 г. в Кувейте

был создан Постоянный комитет помощи эмиратам Персидского залива и Южной Аравии. Эта была первая кувейтская организация, занимавшаяся вопросами оказания помощи другим странам. По линии комитета эмиратам Залива были предоставлены субсидии на развитие здравоохранения, социального обеспечения и создание системы образования. К 1965 г. на средства, предоставленные Комитетом, в этих странах были созданы школы, госпитали, клиники и ряд инфраструктурных объектов⁶.

В конце 1961 г. был создан Кувейтский фонд арабского экономического развития (КФАЭР) для оказания помощи арабским странам. Фонд предоставлял кредиты на льготных условиях для осуществления проектов развития. Это было первое учреждение подобного рода в арабском мире, и его деятельность сыграла важную роль в укреплении международного положения Кувейта.

Деятельность КФАЭР постоянно расширялась. Первоначально его капитал составлял 50 млн кувейтских динаров (58 млн фунтов стерлингов). В 1963 г. он был удвоен, через три года, в 1966 г., его вновь увеличили в два раза⁷. Хотя руководители Фонда подчеркивали его нейтральное, не определяемое политическими причинами отношение к странам – реципиентам кредитов, тем не менее задачи внешнеполитического характера во многом определяли его деятельность. Так, после смены в 1963 г. власти в Ираке КФАЭР предоставил новому правительству, установившему с Кувейтом дипломатические отношения и тем самым признавшему его независимость, беспроцентный заем в размере 84 млн долларов⁸. Подобные же займы были предоставлены Египту и Сирии, которые в то время были наиболее влиятельными арабскими государствами и могли встать на защиту Кувейта в случае изменения иракской политики и возобновления его претензий в отношении Кувейта.

После поражения арабских стран в июньской войне 1967 г. Кувейт был среди трех нефтедобывающих государств (наряду с Ливией и Саудовской Аравией), которые начали оказывать помощь арабским странам – участникам военных действий для ликвидации разрушительных последствий этой войны. Эти государства ежегодно выделяли на нужды Египта, Сирии и Иордании 135 млн фунтов стерлингов. При этом доля Кувейта была самой значительной – 55 млн, тогда как Саудовская Аравия вносила 50 млн, а Ливия – 30 млн⁹. Кувейт использовал финансовую помощь как важный инструмент для укрепления отношений с арабскими странами и повышения престижа на арабском геополитическом пространстве. Этому же способствовала его постоянная помощь палестинцам.

Палестинская проблема занимала центральное место в деятельности арабского сообщества, использовавшего ее для консолидации своих рядов. Оказание помощи палестинцам (представленных Организацией освобождения Палестины – ООП) рассматривалось как важнейший элемент арабской солидарности и вклад в защиту арабских интересов. Кувейт постоянно оказывал помощь в реализации палестинцами их национальных чаяний в различных формах и на различных этапах их истории. Одним из каналов ее было участие в деятельности организации ООН по помощи палестинским беженцам – the United Nations Relief and Work Agency for Palestinian Refugees.

После того, как ООП и Израиль подписали в 1993 г. соглашение в Осло, на основе которого была создана Палестинская национальная администрация (ПНА), Кувейт содействовал ее экономическому развитию и проведению реформ. В течение 2009–2014 гг. его помощь ПНА составила 200 млн долларов. Кроме того, Кувейт участвовал в программе Всемирного банка, направленной на развитие и проведение реформ в ПНА. Его вклад составил 50 млн долларов¹⁰.

После энергетического кризиса 1973–1974 гг. и значительного роста цен на нефть, что увеличило доходы Кувейта, КФАЭР расширил свою деятельность, став предоставлять кредиты и безвозмездную помощь не только арабским, но и всем развивающимся странам. Это способствовало укреплению международных позиций Кувейта. К 1974 г. капитал КФАЭР вырос в пять раз (с 200 млн до 1 млн кув. динаров). Займы предоставлялись, как правило, на 10–25 лет, включая льготный период от 1,5 до 10 лет, из расчета 2,5–5,5% годовых. Сумма займа не должна была превышать 10% уставного капитала и 50% стоимости финансируемого объекта¹¹. При выборе страны-реципиента принимались во внимание не только экономические факторы, такие как его платежеспособность, но также и политические обстоятельства, в частности занимаемое ею положение и заинтересованность Кувейта в укреплении отношений с этой страной для решения своих внешнеполитических задач. Так, после подписания Египтом в 1979 г. мирного договора с Израилем, который был осужден всеми арабскими странами, Кувейт прекратил предоставление ему финансовой помощи. С 1962 по 1985 г. КФАЭР предоставил 288 кредитов на сумму 1,3 млрд кув. динаров. Получателями были 64 страны, среди них 16 арабских стран, получивших 49,6% общей суммы кредитов¹². Кредиты предоставлялись на сооружение объектов в различных отраслях хозяйства: в промышленности, сельском хозяйстве, на транспорте, в связи, энергетике.

Кувейт стал и активным членом других арабских учреждений, занимавшихся предоставлением финансовой помощи: Арабского фонда экономического и социального развития, Арабского фонда помощи африканским странам, Арабского банка экономического развития стран Африки, Арабского валютного фонда. Вне всякого сомнения, оказание финансовой помощи помогло Кувейту занять прочное положение в арабском регионе и в развивающемся мире в целом.

После энергетического кризиса начала 1970-х годов произошло усиление роли «исламского фактора» во внешнеполитической стратегии Кувейта, поддержавшего идею экономической независимости стран мирового мусульманского сообщества. Основным средством для достижения этой цели он считал создание в мусульманских странах финансовых учреждений, таких как беспроцентные банки, страховые компании, общий валютный фонд, деятельность которых основывалась на принципах ислама. Кувейт оказывал финансовую поддержку мусульманским странам, участвовал в создании с ними совместных проектов. Он также предоставлял финансовую помощь мусульманским структурам как по линии специальной организации, созданной при министерстве иностранных дел – Постоянной комиссии по оказанию помощи мусульманским организациям за границей, так и по неправительственной линии.

Постоянная комиссия из года в год расширяла свою деятельность, выделяя средства на организацию исламского обучения в европейских и азиатских странах, а также в США и Канаде, строительство исламских центров, мечетей и мусульманских учебных заведений, оказывала благотворительную помощь мусульманским меньшинствам, проживавшим в немусульманских странах. Эта деятельность была усилена после «исламской революции» 1978–1979 гг. в Иране, которая привела к росту исламского экстремизма в регионе. Кувейт стремился противодействовать усилению исламского радикализма путем использования финансовой помощи как средства для усиления «исламского элемента» в своей внешнеполитической деятельности, направленной на поддержание стабильности.

Во время ирано-иракской войны 1980–1988 гг. Кувейт предоставил Ираку беспроцентные кредиты на сумму в 14 млрд долларов. Кроме того, он ежедневно продавал 200 тыс. баррелей нефти, выручка от которой поступала на счет Ирака¹³. Однако столь щедрая помощь не помешала Ираку в августе 1990 г. совершить агрессию против Кувейта. В то же время престиж, завоеванный Кувейтом

не в последнюю очередь тем, что он оказывал помощь социально-экономическому развитию арабских и других развивающихся стран, способствовал тому, что международное сообщество встало на защиту Кувейта, и иракские войска были вооруженным путем выдворены с его территории.

В период санкционного режима 1991–2003 гг., введенного после агрессии в отношении Кувейта, кувейтское правительство поддержало общеарабское решение об оказании гуманитарной помощи иракцам. В марте 2001 г. кувейтский министр иностранных дел шейх Сабах Аль-Ахмед, который возглавлял кувейтскую делегацию на саммите Лиги арабских государств (ЛАГ) в Аммане, выразил солидарность со своими «арабскими братьями в их стремлении уменьшить страдания иракского народа»¹⁴. Кувейт поставлял в Ирак продовольствие, медикаменты и питьевую воду. Он помогал также создавать полевые госпитали для лечения раненых и больных. Кроме того, Кувейтское общество Красного Полумесяца создавало центры по оказанию медицинской помощи в демилитаризованной зоне на ирако-кувейтской границе.

Гуманитарная помощь со стороны Кувейта возросла в период после начала военной операции возглавленных США коалиционных сил в марте 2003 г., которая привела к падению режима Саддама Хусейна. После того как коалиционные войска вошли в иракский порт Умм Каср на побережье Персидского залива, кувейтская помощь стала поступать по морю во все города южного Ирака, а затем в Багдад и Мосул. Эта помощь значительно превышала помощь других стран мира.

Кувейт активно участвовал в гуманитарных программах, проводимых ООН. По данным ООН, за последнее десятилетие численность пострадавших в гуманитарных кризисах возросла почти в два раза¹⁵. Гуманитарные кризисы были вызваны длительными военными действиями на территории ряда стран. Кувейт участвовал в оказании гуманитарной помощи лицам, пострадавшим в результате вооруженных конфликтов. Одним из этих конфликтов стала гражданская война в Сирии, начавшаяся в 2011 г.

В отношении кризиса в Сирии кувейтская власть разделяла позицию других арабских государств Залива, которые осуждали сирийский режим за применение силы против своих граждан, за уничтожение тысяч мирных жителей в том числе детей, женщин, стариков, за разрушение своей страны. Однако кувейтские официальные лица на протяжении всего времени развития этого кризиса обращали особое внимание на гуманитарную сторону сирийского вопроса.

В январе 2013 г. в Кувейте по инициативе ООН состоялась первая конференция доноров сирийского народа. Кувейтское правительство выделило 300 млн долларов на помощь сирийским беженцам¹⁶. Кроме того, помощь сирийским беженцам с первых дней гражданской войны оказывало Кувейтское общество Красного Полумесяца.

15 января 2014 г. в Кувейте состоялась вторая международная конференция доноров, оказывавших гуманитарную помощь сирийскому народу. Кувейт взял на себя организацию этого международного мероприятия по просьбе Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна. Эмир Кувейта шейх Сабах Аль-Ахмед Ас-Сабах открыл конференцию, выступив с речью, в которой подчеркивал, что «отношение Кувейта [к положению в Сирии] стало неопровержимым свидетельством той исторической ответственности, которую испытывало кувейтское государство в отношении своих сирийских братьев, и его осознания масштабов катастрофы, которую они переживали, а также понимания необходимости объединить усилия всего мира для того, чтобы справиться с ней и уменьшить ее отрицательные последствия»¹⁷.

Говоря о побудительных мотивах, которые заставили руководство Кувейта провести у себя конференцию, призванную собрать средства для оказания гуманитарной помощи сирийскому народу, шейх Сабах Аль-Ахмед Ас-Сабах говорил: «Наша религия, наши ценности, наша гуманность потребовали от нас в этот горький момент, перед лицом этой разрушительной катастрофы настойчивых действий».

Глава кувейтского государства призвал все страны и все международные организации объединить усилия для оказания помощи сирийцам, выразив признательность кувейтскому народу, «откликнувшемуся на призыв» внести «вклад в сбор средств, направленных на оказание гуманитарной помощи сирийскому народу»¹⁸. Доля Кувейта в общей сумме гуманитарной помощи Сирии, составившей 2,4 млрд долларов, была самой значительной – 500 млн долларов. Эта сумма была собрана из государственных вложений, а также частных пожертвований. В сборе общественных средств участвовали благотворительные фонды, общественные организации, предприниматели¹⁹. В свою очередь, международные неправительственные организации предоставили 407 млн долларов, США 380 млн долларов, Саудовская Аравия 250 млн долларов, Европейский Союз 165 млн долларов, Великобритания 100 млн долларов, Япония 120 млн долларов, Катар 60 млн долларов, Дания 55 млн долларов, Швеция 35 млн долларов, Германия 30 млн дол-

ларов, Ирландия 16,3 млн долларов, Ирак 13 млн долларов, Оман 10 млн долларов, Финляндия 7 млн евро, Люксембург 5 млн евро, Южная Корея 5 млн долларов²⁰.

31 марта 2015 г. в Кувейте прошло третье совещание стран – доноров Сирии. Оно было организовано для сбора средств в пользу сирийских беженцев. Взнос Кувейта составил 500 млн долларов. В июне 2015 г. КФАЭР дополнительно выделил 100 млн долларов не только для поддержки сирийских беженцев, но и соседей Сирии, давших им приют²¹.

Кувейт принял активное участие в гуманитарной операции в Йемене, где шла гражданская война и ее население находилось на грани катастрофы из-за недостатка продуктов питания, лекарств и медицинской помощи. Кувейтское общество Красного Полумесяца организовало сбор средств для йеменцев, которые затем были потрачены на закупку гуманитарных грузов и отправку их в Йемен.

Кувейт был активным участником программы Всемирной организации здравоохранения по борьбе с инфекционными заболеваниями, получившими большое распространение в африканских странах. В 2012 г. в Лондоне было заключено соглашение о международном сотрудничестве по решению этой проблемы. Первый этап программы закончился в 2015 г. Кувейт внес за этот период 5 млн долларов для осуществления этой программы²².

Еще одним видом гуманитарной деятельности, в котором Кувейт принимал активное участие, была помощь странам, пострадавшим от природных катастроф. Вот некоторые примеры: в ноябре 2007 г. 10 млн долларов было выделено Бангладеш, пострадавшей от действия циклона, в 2011 г. в Японию было поставлено 5 млн сырой нефти стоимостью 500 млн долларов в качестве помощи после землетрясения и цунами²³.

Активное участие Кувейта в гуманитарной деятельности связано с теми задачами, которые были поставлены в его внешнеполитической стратегии. Помимо этого, необходимо принимать во внимание и такой фактор, как влияние исламских традиций, так как благотворительность является одной из основных обязанностей всех мусульман.

Кувейт не единственная среди арабских государств Персидского залива страна, оказывающая гуманитарную помощь. Другие малые государства этого региона также выделяют значительные средства на благотворительные цели. В ОАЭ этой деятельностью занимаются Фонд Абу-Даби по развитию, Фонд гуманитарных и благотворительных проектов шейха Зайеда и другие гуманитарные учреждения. Фонд гуманитарных и благотворительных проектов

шейха Зайеда был основан в 1992 г. Он занимается осуществлением проектов в области здравоохранения и образования и помощью странам, пострадавшим от стихийных бедствий. Общество Красного Полумесяца ОАЭ занимает одно из первых мест в мире по объему предоставляемой помощи, осуществляя проекты в сфере строительства детских приютов, лечебных центров, школ, мечетей, организации профессионально-технических курсов для бедных и безработных²⁴.

Активизация внимания на гуманитарных проблемах в целом стала господствующей тенденцией международных отношений в современную эпоху. Участие же малых государств в этой деятельности позволяет им завоевывать авторитет и признание со стороны мирового сообщества, ценностные ориентации которого претерпели изменения в сторону их общей гуманизации. Тем самым малые государства подтверждают свое стремление быть частью мирового сообщества и брать на себя посильный груз общемировых проблем. Оказание гуманитарной помощи способствует повышению их престижа и позволяет более успешно обеспечивать свои национальные интересы.

Примечания

- ¹ См.: *Crowards T.* Defining the category of “Small” States // *Journal of International Development*. 2002. March. Vol. 14. Issue 2. P. 143–179.
- ² Middle East Eye. Profile: What is the GCC? [Электронный ресурс] URL: <http://www.middleeasteye.net/news/profile-what-gcc-18030284>. 05.10.2015 (дата обращения: 10.10.2015).
- ³ Ас-Сундук. Кувейт. 2015. № 75. Октябрь–ноябрь. С. 1.
- ⁴ Там же.
- ⁵ Там же.
- ⁶ Аль-Китаб ас-санавий 1967 (Кувейтский ежегодник 1967 г.). Эль-Кувейт, 1967. С. 29.
- ⁷ *Mansfield P.* Kuwait: Vanguard of the Gulf. L.: Hutchinson Publ., 2012. P. 64.
- ⁸ *Ibid.* P. 66.
- ⁹ Текст опубликованных резолюций и рекомендаций, принятых Всеарабской конференцией на высшем уровне. Хартум, 1 сентября 1967 г. // Документальная история арабо-израильского конфликта. Н. Новгород, 1991. С. 86–87.
- ¹⁰ Kuwaiti humanitarian efforts of strong international impact – Social assistance service launched // *Kuwait Times*. 2016. July 11. [Электронный ресурс] URL: <http://news.kuwaittimes.net/website/kuwait-humanitarian-efforts-of-strong-international-impact-social-assistances-service-launched/> (дата обращения: 05.07.2016).

- ¹¹ *Исаев В.А.* Межарабское финансовое сотрудничество: некоторые итоги и проблемы // Арабские страны: нефть и дифференциация. М., 1984. С. 81.
- ¹² Шурака фи ат-танмийя (Партнеры развития). [Электронный ресурс] URL: <https://www.kuwait-fund.org/ar/web/kfund/home> (дата обращения: 05.07.2016).
- ¹³ *Assiri Abdul-Reda.* The Government and Politics of Kuwait: Principles and Practices. Kuwait, 1996. P. 120.
- ¹⁴ His Highness Sheikh Sabah Al-Ahmed Al-Sabah. Determination and Achievement. Kuwait: Center for Research and Studies on Kuwait, 2008. P. 165.
- ¹⁵ Humanitarian Assistance. [Электронный ресурс] URL: <http://www.un.org/tn/sections/priorities/humanitarian-assistance> (дата обращения: 15.03.2016)
- ¹⁶ Kuwaiti humanitarian efforts of strong international impact...
- ¹⁷ Муатамар алть-манихин фи Аль-Кувейт ятааххад 2,4 миллиар доллар ли даам аль-ляджиин ас-сурийин (Конференция доноров в Кувейте собрала 2,4 млрд долларов для помощи сирийским беженцам). Аш-Шарк Аль-Аусат. 2014. 15 янв. [Электронный ресурс] URL: <http://www.aawsat.com/details.asp?-section=4&article=757844&issueno=12833> (дата обращения: 20.01.2014).
- ¹⁸ Там же.
- ¹⁹ Там же.
- ²⁰ Там же.
- ²¹ Ас-Сундук. Кувейт. 2015. № 75. С. 9.
- ²² Там же.
- ²³ Kuwaiti humanitarian efforts of strong international impact...
- ²⁴ United Arab Emirates 2009. L.: Trident Press, 2010. P. 52.