***История миротворческой миссии ООН в урегулировании конфликта в Западной Сахаре***

Прошло уже 14 лет с начала деятельности Миссии ООН по проведению референдума в Западной Сахаре (MINURSO), основание которой положило конец пятнадцати годам вооруженного противостояния марокканских войск и бойцов Фронта ПОЛИСАРИО. Миссия, главной целью которой являлась подготовка и проведение референдума для реализации права сахарского народа на самоопределение, на первых же этапах своей работы столкнулась с множеством проблем. Источником этих проблем служила диаметрально противоположная позиция Королевства и Фронта по вопросу состава электоральной базы. ПОЛИСАРИО настаивал на том, чтобы основой этой базы была испанская перепись 1974 г., в то время как Марокко считало необходимым включить еще 120 тысяч марокканцев, переселившихся на территорию Западной Сахары в последующие годы. Это разногласие объясняется стремлением обеих сторон обеспечить себе преимущество перед проведением референдума: при электоральной базе в 74 тысячи человек Западная Сахара, вероятнее всего, стала бы независимым государством, а в случае принятия марокканского подхода, скорее всего, вошла бы в состав Королевства Марокко. В итоге деятельность MINURSO оказалась блокированной, а ее персонал в 1996 г. был сокращен на 20%.

Активизация процесса урегулирования пришлась на 1997 г. и была связана с назначением на должность Личного посланника Генерального секретаря ООН в Западной Сахаре бывшего госсекретаря США Джеймса А. Бейкера III. Кофи Аннан поставил три вопроса перед своим Личным посланником относительно ситуации с мирным урегулированием1:

– может ли мирный план быть реализован в имеющейся форме;

– если нет, то существуют ли корректировки, приемлемые обеими сторонами, при помощи которых этот план может быть реализован;

– если нет, то существуют ли альтернативные пути, избрав которые международное сообщество могло бы содействовать сторонам в разрешении конфликта.

В том же году в поисках ответа на эти вопросы и с целью добиться коренного перелома в затянувшемся процессе подготовки референдума в Западной Сахаре Джеймс А. Бейкер инициировал серию встреч между конфликтующими сторонами, в которых в качестве наблюдателей участвовали также представители Алжира и Мавритании. Итогом этих встреч явилось подписание Хьюстонских соглашений. Они содержали договоренности между сторонами по следующим вопросам: кодекс поведения; идентификация лиц, имеющих право голоса на референдуме; сокращение войск на территории Западной Сахары; освобождение военнопленных и политзаключенных; репатриация сахарских беженцев.

Вскоре после встречи в Хьюстоне сначала марокканская, а затем и сахарская стороны впервые заявили о своей готовности признать итоги референдума, какими бы они ни были. Это можно считать первым реальным успехом миссии Бейкера, ведь с самого начала деятельности MINURSO Марокко избегало подобных заявлений. Наоборот, политическая элита страны не раз высказывала мысль о том, что Западная Сахара является неотъемлемой частью Королевства, что такое положение не изменится и после референдума вне зависимости от его результатов. В частности, король Марокко Хасан II в своем телевизионном выступлении 6 ноября 1995 г. по поводу двадцатилетней годовщины проведения «зеленого марша» заявил, что «Сахара – часть Марокко и навсегда ею останется, нравится это кому-либо или нет»2. Фронт ПОЛИСАРИО в свою очередь, реагируя на позицию Марокко, также не давал никаких гарантий в отношении развития ситуации после референдума.

Однако уже в начале 1998 г. ситуация вновь обострилась. Марокканская сторона, столкнувшись с отказом в регистрации для участия в референдуме существенного числа членов племен из пограничных районов, обвинила Фронт ПОЛИСАРИО и MINURSO в игнорировании некоторых критериев идентификации, а затем и в сговоре. Фронт ПОЛИСАРИО в свою очередь обвинил Марокко в попытке саботировать процесс идентификации.

2 сентября 1998 г. идентификационная комиссия идентифицировала 147 тыс. кандидатов3. Однако по-прежнему оставался не решенным вопрос об отождествлении трех южномарокканских племенных групп H41, H61 и J51/52. Тогда Генеральный секретарь ООН сделал ряд предложений относительно дальнейшей идентификации4. В частности, он предложил начать идентификацию представителей «спорных» племен, опубликовать списки идентифицированных и начать прием апелляций. Фронт ПОЛИСАРИО практически сразу принял эти предложения, Марокко же на ответ потребовалось на полгода больше. Идентификация представителей «спорных» племен началась лишь в июне 1999 г. В июле пресс-служба MINURSO опубликовала списки из 84 тыс. человек, допущенных к голосованию5.

Сразу после этого начался процесс приема апелляций от лиц, не согласных с отказом на включение их в списки. К концу 1999 г. 43 из 65 тысяч представителей «спорных» племен были идентифицированы и за «сравнительно малым» процентом из них было признано право на участие в референдуме6. Можно было бы сказать, что процесс идентификации в целом был завершен, если бы не огромное количество апелляций на итоги идентификации (около 79 тыс., подавляющее большинство из которых поступили и продолжали поступать от марокканской стороны). В итоге Совет Безопасности принял резолюцию, в которой выражалось сожаление по поводу вероятного переноса референдума на 2002 г. или даже позднее ввиду огромного количества апелляций и из-за «противоположных позиций сторон в вопросе о допустимости»7.

В середине января 2000 г. MINURSO опубликовала итоги идентификации представителей «спорных» племен. Из 51 тысячи претендентов лишь за 2130 было признано право на участие в референдуме. Таким образом, всего около 86 тыс. человек получили право голоса на референдуме8. Комментируя итоги работы идентификационной комиссии, министр иностранных дел САДР заявил, что ООН либо проведет референдум в ближайшем будущем на основе имеющейся электоральной базы, а все попытки Марокко заблокировать процесс будут пресечены, либо, поддавшись давлению Рабата, вынудит сахарский народ вернуться к вооруженной борьбе. В своем пресс-релизе марокканское правительство выражало «шок и разочарование» опубликованными результатами. В частности, высказывалось сомнение в «нейтральности, объективности и справедливости» применяемых методов идентификации. Сразу после оглашения результатов Марокко начало активную кампанию по подаче апелляций от незарегистрированных претендентов.

По реакции противоборствующих сторон видно, что электоральная база в 86 тыс. человек являлась приемлемой для Фронта ПОЛИСАРИО. Из этого следует, что если бы референдум был проведен на основе этих результатов, то итогом этого референдума стало бы образование нового государства. Это предположение подтверждают действия Марокко, направленные на расширение электоральной базы посредством подачи огромного количество апелляций.

В сложившейся ситуации Генеральный секретарь в своем очередном докладе Совету Безопасности выразил «серьезные сомнения в возможности применения мирного плана в его настоящей форме» и предположил, что ООН стоит оставить идею референдума и попробовать найти иное решение проблемы.

Дж.Бейкер все же попытался развязать узел ради реализации Хьюстонских соглашений. В период с мая по сентябрь 2000 г. состоялись три раунда переговоров: в Лондоне 14 мая и 29 июня, в Женеве 21 июля и в Берлине 29 сентября. Однако эти переговоры не привели к желаемым результатам. По мнению Бейкера, ни одна из конфликтующих сторон не проявила должной политической воли для претворения в жизнь плана урегулирования.

Летом 2001 года Дж.А.Бейкер предложил новый проект «Рамочного соглашения о статусе Западной Сахары». Он предусматривал автономию территории Западной Сахары в составе Королевства Марокко. Исполнительным, законодательным и судебным органам Западной Сахары вменялось осуществление контроля за такими сферами, как: местное управление; территориальный бюджет и налоги; обеспечение правопорядка; социальное обеспечение; культура; образование; коммерция; транспорт; сельское хозяйство; разработка месторождений; рыболовство и промышленность; защита окружающей среды; жилищное строительство и развитие городов; энергетика; дороги и другие объекты инфраструктуры. Королевство Марокко получало контроль над такими сферами, как: внешние сношения (включая международные соглашения и конвенции); национальная безопасность (включая определение границ и их защиту всеми необходимыми средствами); национальная символика и валюта; таможенные пошлины; почтовые и телекоммуникационные системы.

Исполнительную власть предписывалось осуществлять выборному главе автономии (срок полномочий 4 года). Его должны были избрать 86 тыс. человек, попавших в предварительные списки Идентификационной комиссии MINURSO. На второй же срок глава избирался бы большинством голосов членов законодательного органа, в руках которого концентрируется законодательная власть. Члены этого органа должны были избираться путем всеобщего голосования, участвовать в котором мог каждый, кто проживал в Западной Сахаре с октября 1998 г. Все законы, принятые этим органом и утвержденные главой автономии, должны соответствовать положениям конституции Королевства Марокко.

Далее, статус Западной Сахары предполагалось вынести на референдум, провести который планировалось не позже, чем через 5 лет с момента принятия сторонами этого соглашения. Право на участие в референдуме получал каждый, кто прожил на территории Западной Сахары в течение года, предшествующего сроку его проведения.

Этот проект был полностью поддержан Королевством Марокко, в то время как Фронт ПОЛИСАРИО отказался даже рассматривать его. Причина такого полярного подхода к проекту заключалась в двух моментах. Во-первых, если даже первый глава автономии, избирать которого имели право лишь 86 тыс. человек, был бы склонен к идее независимости Западной Сахары, то выборы следующего главы вменялись в обязанность законодательного органа, избирать членов которого мог гораздо больший круг избирателей (большинство из которых – марроканцы). Таким образом, к моменту проведения референдума очень вероятен был вариант, когда и глава автономии и законодательный орган занимали бы промарокканскую позицию. Главной же причиной являлся тот факт, что принимать участие в референдуме позволялось всем жителям Западной Сахары, прожившим в ней всего лишь год, предшествующий референдуму. Такой сценарий давал возможность правительству Марокко обеспечить себе за 4 года подавляющее преимущество на референдуме, а значит, придать законность интеграции Западной Сахары в Королевство.

В ходе дальнейших консультаций Дж.Бейкера с заинтересованными сторонами он пришел к заключению, что Алжир и Фронт ПОЛИСАРИО готовы приступить к обсуждению вопроса о разделе территории для политического урегулирования спора в отношении Западной Сахары. Но на этот раз марокканская сторона выказала категорическое нежелание обсуждать такой подход к урегулированию конфликта, исходя из того, что он нарушает принципы суверенитета и территориальной целостности, которыми Рабат не может поступиться. Очевидно, что наиболее заинтересованной в подобном разрешении конфликта стороной является Алжир, от которого, судя по всему, и исходила эта инициатива. При таком подходе Алжир получил бы через САДР желанный выход в Атлантический океан. Это предположение подтвердилось чуть позже, когда Фронт ПОЛИСАРИО также отказался рассматривать этот вариант, ссылаясь на то, что суверенитет над всей территорией Западной Сахары принадлежит сахарскому народу.

Так вырисовались четыре основных варианта разрешения конфликта:

– поиск компромиссного решения в рамках первоначального мирного плана;

– принятие «рамочного» соглашения и предоставление Западной Сахаре широкой автономии в составе Марокко;

– разделение территории по границе, закрепленной в соглашении 1976 г. между Марокко и Мавританией;

– прекращение деятельности MINURSO и принуждение конфликтующих сторон найти выход из сложившейся ситуации.

В ходе долгих дискуссий в Совете Безопасности и во многом благодаря усилиям Алжира и России 30 июля 2002 г. была принята резолюция № 1429 (2002), в которой предпочтение отдавалось первоначальному мирному проекту, предусматривающему самоопределение сахарского народа посредством референдума.

Стоит отметить, что и в этот раз, как и после обнародования «рамочных соглашений» в 2001 г., очень активно проявили себя движения солидарности «Друзья сахарского народа» по всему миру. За неделю, предшествующую принятию резолюции № 1429, на имя главы Совета Безопасности пришли десятки писем из Австралии, Канады, США, Великобритании, Норвегии, Швеции, Дании, Нидерландов, Бельгии, Испании, Италии, Словении и многих других стран. Отделения движения в этих странах поддерживают тесные связи с различными сахарскими организациями. Среди них Сахарское бюро по правам человека, Союз сахарской молодежи, Сахарские женщины, Союз сахарских журналистов и писателей, Союз сахарских юристов, Ассоциация родственников сахарских военнопленных и без вести пропавших и др. В свою очередь эти организации находятся в постоянном контакте с основными международными правовыми и гуманитарными организациями. «Сахарское лобби»9 успешно справляется со своей главной задачей – формированием международного общественного мнения. Благодаря деятельности этих движений и организаций про Западную Сахару «никак не забудут», на что так надеется Марокко.

Кроме этого, нельзя не отметить успехи, достигнутые на различных уровнях сахарской дипломатией в ее противостоянии марокканской. САДР удалось отразить главный удар Королевства, подготавливаемый на протяжении 5 лет. В период с 1996 по 2001 год Марокко добилось того, что 10 государств-членов Африканского союза (АС) отозвали либо заморозили своё признание САДР. На саммите АС в 2001 году группа государств вынесла на рассмотрение предложение о возвращении Королевству членства в организации. При этом обязательным условием выдвигалось исключение САДР. Однако приведенная сахарской делегацией ссылка на Устав Африканского союза, согласно которому выйти из его состава можно только на добровольной основе, сделала напрасными все усилия Марокко. Успех дипломатии САДР на африканском континенте закрепило установление отношений с ЮАР. Политика сахарских представителей при ЕС и ООН также является серьезным раздражителем для Королевства. Главным же достижением Марокко можно считать изолированность САДР от арабского мира – и в САМ и в ЛАГ тема Западной Сахары является запретной.

В начале 2003 г. Дж.Бейкер предпринял ещё одну попытку сдвинуть ситуацию с мертвой точки. В период с 14 по 17 января он посетил регион, где передал королю Марокко, президентам Алжира и Мавритании и председателю Фронта ПОЛИСАРИО свой новый план мирного урегулирования конфликта в Западной Сахаре.

В новом проекте мирного урегулирования разделение сфер ответственности между Королевством Марокко и Западносахарской автономией проводилось по тому же принципу, что и в «рамочном соглашении». Главные изменения коснулись процедуры избрания главы автономии и членов законодательного органа. Их выборы должны состояться в течение года после принятия плана. При этом в отличие от «рамочного соглашения» не подразумевалось второго срока, т.к. выбранный глава автономии и состав законодательного органа должны были оставаться неизменными вплоть до дня проведения референдума. Унифицировались и критерии допуска избирателей к голосованию. В нем имели право участвовать лица, достигшие 18-летнего возраста, чьи имена упоминаются либо в предварительных списках Идентификационной комиссии от 30 декабря 1999 г., либо в списках на репатриацию Управления Верховного комиссара ООН по беженцам от 31 октября 2000 г.

Вторым основным отличием нового плана Дж.Бейкера от первого был критерий допуска лиц к участию в референдуме, который должен состояться не раньше, чем через 4 года, и не позже, чем через 5 лет со дня подписания плана. К участию в референдуме допускались лица, достигшие 18-летнего возраста,

– чьи имена значатся в предварительных списках Идентификационной комиссии от 30 декабря 1999 г.;

– чьи имена значатся в списках на репатриацию Управления Верховного комиссара ООН по беженцам от 31 октября 2000 г.;

– постоянно проживавшие на территории Западной Сахары с 30 декабря 1999 г.

Из лиц, отвечающих любому из критериев, формировалась электоральная база.

В итоге новый проект мирного урегулирования приняли Мавритания, Алжир и Фронт ПОЛИСАРИО (после некоторых колебаний). Марокко же дало отрицательный ответ на новое предложение Бейкера, заявив при этом о своей поддержке первого проекта – «рамочных соглашений». Летом 2004 г. Дж.А.Бейкер, отчаявшись найти приемлемое для обеих сторон решение, подал в отставку.

Таким образом, после семи лет деятельности Дж.Бейкера в качестве Личного посланника Генерального секретаря ООН в Западной Сахаре ситуация вокруг последней африканской колонии вновь оказалась застойной. За этот период конфликтующим сторонам было предложено несколько вполне состоятельных вариантов окончательного решения западносахарской проблемы. Однако ни один из них так и не был реализован.

Причиной этому во многом является позиция Марокко. Каждый раз, когда возможность проведения референдума становилась реальной, власти Королевства, испытывая серьезные сомнения в отношении его положительного для себя исхода, всячески препятствовали его проведению. В итоге сменивший Хасана II Мухаммед VI и вовсе отказался от возможности проведения референдума на территории «южных провинций». Политические лидеры страны в последнее время все чаще указывают в своих заявлениях на то, что идея референдума изжила себя. При этом Марокко постоянно выражает свою поддержу ООН в процессе поиска «оптимального политического решения проблемы», которое бы «не угрожало территориальной целостности Королевства и его суверенитету». Таким образом, Марокко отказывается от ранее взятых на себя обязательств.

Позиция Королевства в принципе неудивительна, ведь оно контролирует большую часть Западной Сахары, продолжает экономическое освоение территории, прежде всего богатых залежей фосфатов и укрепляет местные административные институты назначением лиц из числа своих сторонников. Иными словами, при всех экономических и политических издержках, которые несет королевство в нынешней ситуации, время скорее работает на него.

Отбросив возможность проведения референдума, Марокко все же пытается юридически оформить свои притязания на оккупированные территории и добиться международного признания легитимности своего присутствия в Западной Сахаре. Это стремление объясняется многими факторами. Во-первых, это давление различных международных организаций (ООН, Африканский союз, ЕС и т.п.). Во-вторых, принадлежность территории Западной Сахары Королевству Марокко не признана ни одним государством в мире, в то время как самопровозглашенная САДР признана примерно 50 государствами Азии, Африки и Латинской Америки. В-третьих, это многочисленные международные ассоциации и общества в поддержку сахарского народа, деятельность которых доставляет Марокко неприятности. Так, например, благодаря мощной кампании протеста большинство иностранных компаний, получивших лицензию от марокканского правительства на разведку нефтяных месторождений на территории Западной Сахары и в ее прибрежных водах, вынуждены были прекратить свою деятельность.

В конце 2004 г. Марокко при поддержке Франции и Испании попыталось представить западносахарскую проблему не как связанную с деколонизацией, а как проблему в отношениях между Королевством и Алжиром. Рабат рассчитывал воспользоваться улучшением своих отношений с Алжиром, чтобы на двухсторонней основе разрешить конфликт в свою пользу. Однако руководство Алжира не согласилось с этой инициативой, напомнив Марокко, что основным моментом урегулирования конфликта является реализация сахарским народом права на самоопределение. Этот случай продемонстрировал, с одной стороны, что Марокко готово добиваться выгодного для себя решения тридцатилетнего конфликта и без участия ООН, а с другой стороны, что такое решение на данный момент крайне маловероятно.

По мнению же Бейкера, ООН не хватает решительности в подходе к проблеме Западной Сахары. Дело в том, что страны-члены Совета Безопасности ООН не готовы портить отношения ни с Марокко, ни с Алжиром, навязывая им исполнение достигнутых договоренностей в рамках того или иного плана мирного урегулирования в Западной Сахаре. То же самое касается и другой силы, способной навязать исполнение этих договоренностей – США. Как известно, у США давние экономические и политические связи с Королевством Марокко. В прошлом году президент Дж.Буш назвал Марокко главным союзником США среди стран – не членов НАТО. Что касается Алжира, то он представляет огромный экономический интерес как нефте- и газодобывающее государство, обладающее немалым влиянием в Африке. Кроме того, оба государства являются союзниками США в войне против терроризма. Поэтому Соединенные Штаты также заинтересованы в разрешении конфликта при соблюдении интересов обеих конфликтующих сторон.

Иными словами, главным результатом четырнадцатилетнего функционирования MINURSO выступает соглашение о прекращении огня, что вряд ли может быть расценено как успех деятельности Миссии. Однако то, что 28 апреля 2005 г. ее мандат был продлен еще на полгода, свидетельствует, что ООН еще не отчаялась найти компромиссное решение западносахарского конфликта.

Тем временем, пока ООН ищет это решение, в самой Западной Сахаре начали проявляться тенденции, способные вывести ситуацию из-под контроля MINURSO. Уже месяц в Аль-Аюне, Смаре, Будждуре и других городах продолжаются демонстрации сахарцев, разгоняемые марокканской полицией. На территорию «южных провинций» не допускаются журналисты. В сахарских источниках все чаще звучит слово «интифада» и много говорится о карательных операциях марокканской полиции. Если ситуация будет развиваться в этом направлении, то возникнет угроза возобновления вооруженного противостояния между войсками Королевства и Фронтом ПОЛИСАРИО.

референдум сахара электорат конфликт

**Список источников**

1. Салек А.М. План ООН по урегулированию проблемы Западной Сахары. М.: Изд-во РУДН, 2002, с. 16.
2. Report of the Secretary-General S/1999/1219, 6.12.1999.
3. Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/1282 от 14.12.1999.
4. Communiqué de Presse, MINURSO Service de Presse, Laâyoune, 17 janvier 2000.
5. Shelley T. Endgame in the Western Sahara. Zed Books, 2004.