

POLICY PAPER

**SPOR O ZÁPADNÍ SAHARU –
NESLUČITELNÉ POSTOJE A
HLEDÁNÍ VÝCHODISEK**

(Prošlo oponentním řízením)

Jaroslav Bureš

březen 2008

**Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i.
Nerudova 3
118 50 Praha 1**

Spor o Západní Saharu

– neslučitelné postoje a hledání východisek

Jaroslav Bureš

Executive summary

Řešení sporu o Západní Saharu vychází z těchto premis:

- současné přístupy Maroka a Polisaria jsou zásadně odlišné a neslučitelné;
- nátlak na Maroko ze strany RB OSN, aby přijalo iniciativy na urovnání z roku 1991 či druhý Bakerův plán (jak si přeje Polisario), není za současné mezinárodní konstelace reálný a Maroko s nimi nebude dobrovolně souhlasit;
- marocký plán na autonomii je nepřijatelný pro Polisario i Alžírsko v původní verzi z dubna 2007 a musí být upraven s ohledem na zájmy Polisaria a Alžírka.

Úpravy by měly zahrnovat:

- definitivní uznání marocko-alžírských hranic ze strany Rabatu, který by se oficiálně zřekl jakýchkoli požadavků na územní revizi v jeho prospěch v budoucnosti;
- uznání Polisaria za zákonného představitele saharského lidu Rabatem a legalizace jeho zapojení do politického systému země bez ohledu na jeho programové cíle;
- po dohodě Maroka s Polisariem řešit problém saharských uprchlíků a kompenzací jejich zabavených majetků;
- vytvoření funkčního regionálního bezpečnostního systému.

Evropská unie by neměla dopustit:

- jednostrannou anexi či vyhlášení autonomie ze strany Maroka;
- současné status quo využívané Marokem ke kolonizaci ZS, neboť hrozí vypuknutí ozbrojeného konfliktu;
- rozšiřování území bývalé španělské Západní Sahary o jihomarocká území s cílem měnit demografickou situaci.

Úvod

Spor o Západní Saharu (ZS) mezi Marokem a Polisariem byl pokládán dlouhou dobu za nejvíce přehlížené ohnisko napětí, protože nepatřil k typicky bipolarizovaným konfliktům studené války. Po podepsání příměří v roce 1991 byl pokládán za méně nebezpečný konflikt nízké intenzity.

Status quo a zmrazení konfliktu se stalo pro obě strany tolerovanou jistotou, protože v navrhovaném referendu o sebeurčení mohla zvítězit jen jedna strana. Spíše očekávaný neúspěch Maroka v referendu by otrásl s vnitropolitickou stabilitou království, které má z dlouhodobého strategického hlediska mimořádný význam pro transatlantické spojení i po skončení studené války (boj proti terorismu, radikálnímu islamismu, nelegální migraci, umírněný postoj k blízkovýchodnímu konfliktu, pozitivní přístup ke globální ekonomické integraci a potřebným vnitřním reformám). Maroko je pokládáno USA za největšího spojence mimo struktury NATO a EU mu udělilo „pokročilý statut“ (*advanced statute*) v rámci euro-středomořského partnerství. Západosaharský konflikt komplikoval dlouhou dobu vztahy Alžírsko–Maroko a tím paralyzoval i maghribskou integraci v rámci Unie arabského Maghribu. Arabská, zvláště maghribská integrace je nezbytnou podmínkou pro vytvoření Euro-středomořské zóny volného obchodu, což je dlouhodobý strategický cíl EU na zapojení regionu do světové ekonomiky. Případný konflikt Alžírsko–Maroko o ZS by ohrozil plynulé dodávky alžírského ropy a zvláště plynu do EU. Konflikt ale vyčerpал lidský, politický a ekonomický potenciál konfliktních stran. Vedl k značnému přesunu lidí, kteří žijí v okolních zemích a táborech v nevyhovujících podmínkách, a měl za následek porušování základních lidských práv.

Poslední marocký plán na urovnání, podporovaný především USA a Francií, a iniciativa Polisaria jsou neslučitelné a nastal čas hledání kompromisů. Zatím čtyři manhattská jednání Maroko–Polisario potvrdila, že to nebude jednoduché. Studie se zamýšlí, za jakých okolností by plán marocké autonomie mohl být přijatelný pro koalici Alžírsko–Polisario a jestli existují i další přijatelná řešení.

Polisario a řešení sporu na základě iniciativy z dubna 2007

Při aktuálním hodnocení přístupů Fronty Polisaria je třeba vycházet z jeho poslední iniciativy z dubna 2007. Politická platforma Polisaria čerpá z teze, že území ZS mělo být dekolonizováno na základě rezoluce VS OSN č. 1514 (XV), neboť bylo také za tímto účelem zařazeno do seznamu Dekolonizačního výboru OSN. Marocká invaze a okupace v roce 1975 tento proces zastavila. Polisario se odvolává na rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora z října 1975, které shledalo argumenty předložené Marokem a Mauritánií na obhajobu svých územních nároků za právně nepodložené a nepřijatelné. OSN neuznalo nikdy následné administrativní uspořádání provedené Marokem a území pokládalo za nesamosprávné (*Non-Self-Governing Territory*). Prubířským kamenem jakéhokoli budoucího uspořádání musí být podle Polisaria re-

ferendum o formě sebeurčení, s nimž souhlasily obě strany i OSN. Odmítavý postoj Maroka k referendu, během něhož by se hlasovalo i o nezávislosti jako jedné forem svrchovanosti, přesvědčilo Frontu Polisario, aby tuto variantu důsledně spojovalo s právem na sebeurčení, které obdržel lid ZS již v roce 1975.

Marocký návrh na autonomii

Dokument nazvaný Marocká iniciativa pro jednání o statutu autonomie pro Saharu byl předložen v dubnu 2007 generálnímu tajemníku OSN. Maroko se vrátilo opět k tradičnímu schématu řešení sporu formou zřízení autonomie pro ZS pod suverenitou marockého státu, kterou naposledy navrhlo v roce 2003, a byl také obsahem obou Bakerových plánů. Lze říct, že unifikace ZS a Maroka je preferovaným dlouhodobým marockým strategickým cílem. Autonomie (maximálně okleštěná) je zase chápána jako maximálně možný kompromis učiněný z hlediska tlaku ze zahraničí (zvláště Francie a USA) i malého mezinárodněprávního zakotvení marockého požadavku na integraci ZS.

Absolutně nepřijatelné bylo a bude pro Maroko jakékoli řešení, které povede či by mohlo vést k nezávislosti Západní Sahary. Z tohoto důvodu odmítlo referendum, v kterém by obyvatelstvo rozhodovalo o všech formách svrchovanosti, tj. včetně nezávislosti. Stavělo se záporně i druhému Bakerově plánu, který s takovou variantou počítal. Maroku pomohl i postoj generálního tajemníka OSN, který, pravděpodobně pod vlivem událostí ve Východním Timoru, zaujal kritický postoj k instituci referenda. Hlavním argumentem v jeho neprospěch byla časová prodleva, způsobená úsilím obou stran zajistit si dobré výchozí podmínky (např. výhodnou demografickou strukturou a manipulacemi se seznamy voličů). Nebylo rovněž jasné, zdali RB je připravena i silou přinutit jednu ze stran, aby výsledky referenda přijala, protože někteří členové a priori odmítali připustit vítězství Polisaria (např. Francie).

Marocký plán lze charakterizovat jako málo konkrétní v klíčových paragrafech, což bylo zdůvodněno snahou vytvořit pouhý rámec pro jednání s Polisariem. Tento nedostatek byl závažný, protože dokument nabízel mnoho právních výkladů a ohrožoval proces posilování důvěry před klíčovými jednáními. Dokument nebyl ani příliš právně zakotvený a odvolával se pouze na vágně formulovaný zájem RB OSN nalézt východisko ze slepé uličky a přijatelnou variantu řešení.

Podle plánu schváleného v referendu bude mít vláda autonomního regionu ZS podobné lokální, administrativní pravomoci, jako nabízely oba Bakerovy plány. Bude taktéž podporovat saharskou kulturní identitu (*hassáníja*).

Maroko během identifikační kampaně OSN vehementně prosazovalo, aby obyvatelstvo jižního Maroka bylo zařazeno mezi „saharské etnikum“ (*sahráwí*) a mohlo hlasovat v referendu. Polisario se dožaduje sestavení registru na základě posledního španělského sčítání obyvatelstva z roku 1974, které toto jižní etnikum nezahrnuje. Zarputilé postoje obou znesvářených stran znemožnily OSN uspořádat referendum

o právu na sebeurčení. Hranice autonomie podle představ Maroka nekopírovaly stále koloniální hranice, ale měly zahrnout území vymezené pomyslnou čarou protínající lokality Tan-Gulmim-Assa (pásmo Tarfája). Pokud Maroko ustoupí od tohoto požadavku, neguje tím i svoji dosavadní strategii pro sestavení registru voličů pro západosaharské referendum se všemi možnými dalšími politickými důsledky.

Současný marocký plán zcela opomíjí, o jakou formu široké autonomie by mělo konkrétně jít. Neprůhlednost formulací a priori znepokojuje Polisario, jež se právem obává postupného pohlcení saharského území Marokem, ke kterému již dochází. Maroko neurčilo, jaké pravomoci si udrží saharská autonomie např. v oblasti finanční, investiční, fiskální, obchodní a investiční. Autonomie může znamenat smrtelné nebezpečí pro stabilitu Maroka. Kritici marockého plánu vcelku racionálně tvrdí, že stabilita silně centralizovaného multietnického státu bude ohrožena po připojení těchto území v důsledku sociálních těžkostí a emancipačních snah jiných marockých subregionů odmítajících tradičně *machzan*.

Myšlenka autonomie bude ztěžší realizovatelná, pokud regionální instituce nezískají demokratický charakter, nebude zaveden politický pluralismus (který bude otevřený i pro odpůrce autonomie či monarchie) a základní demokratické svobody. Je jasné, že v zájmu dosažení takového stavu bude třeba realizovat zásadní systémové, ústavní změny, na které Maroko nejspíš nebude připraveno.

Maroko uplatňuje autonomii pouze pro Španělskou Saharu, ale současně prosazuje, aby tzv. saharské kmeny jižního Maroka byly zahrnuty do registru potenciálních účastníků referenda. Tento postoj otevírá Pandořinu skříňku nestability regionu a budoucí hrozby integrity Maroka. Rabat jednoznačně preferuje tribalistickou vizi západosaharské společnosti před kolektivní identitou vymezenou hranicemi původní Španělské Sahary. Marocký důraz na jednotu transsaharských kmenů, které mluví arabštinou *hassánija* a operují v šesti severoafrických a sahelských-afrických zemích vyvolává obavy okolních zemí z iredentismu Rabatu.

Ekonomická cena pokračujícího konfliktu je pro Maroko vysoká, protože alžírská ekonomika prožívá díky rostoucím cenám ropy a plynu konjunkturu. Za posledních třicet let Maroko investovalo jeden celý roční HDP do rozvoje ZS, což mělo negativní vliv na jeho rozvoj.

Alžírské principy a přístupy k řešení sporu

Alžírští představitelé deklarují podporu Polisariu při jeho úsilí o dosažení nezávislosti, ale současně striktně odmítají, aby se jejich země stala stranou konfliktu (*concerned party*). Považují se za zainteresovanou stranu (*interested party*), aby zdůvodnili svoji pomoc SADR a nemuseli přímo jednat s Marokem, které by naopak bilaterální jednání uvítalo. Rivalita s Marokem formuje přístupy k saharské státnosti. Oba regionální hegemoni tradičně soupeří o sféry vlivu a jejich rivalita má mnohdy podobu „zero-sum game“ z dob studené války.

Alžírsko od vyhlášení své nezávislosti vždy patřilo k horlivým stoupencům práva na sebeurčení pro africké země. Cítí se ohroženo marockou anexí ZS, kterou chápe jako nežádoucí strategické posílení vlivu Maroka. Nelze opomenout, že malá část alžírských elit je ochotna přijmout marockou anexi ZS za jistých podmínek. Přesto nemá šanci prosadit své názory v praxi, především v důsledku unilaterální silové formy nátlaku, jakou používá Maroko při realizaci unitární politiky. Vadí i malá schopnost marockého vedení projednávat předem své jednostranné kroky. Marocké postupy vůči ZS a Polisariu de facto oslabují alžírský vliv a prestiž v Maghrebu, arabském světě a Africe.

Dalším klíčovým principem, kterým se řídí alžírská zahraniční politika, je neporušitelnost hranic zděděných z období kolonialismu, což je opačný postoj v porovnání s Irákem S. Husajna. Neznamená to, že by Alžírsko odmítalo jakoukoli změnu hranic, ale pouze to, že musí být provedena dohodou zainteresovaných stran, tj. nikoli svévolně, unilaterálně. Jednostranná okupace ZS Marokem byla porušením tohoto principu, a byla tudíž absolutně nepřijatelná pro Alžírsko.

Důraz na princip neporušitelnosti hranic má doktrinální povahu a současně se stal i nástrojem k prosazení vlastních zájmů. Alžírské saharské hranice jsou umělé a mnohem větší, než byly nároky předkoloniálního státu (tj. provincie) v době osmanské říše. Naopak Maroko od dosažení nezávislosti pocítovalo silnou křivdu a pokládalo své postkoloniální hranice za nespravedlivé. Tvrdilo, že nároky a sféry vlivu marockých sultánů byly v minulosti posunuty daleko za hranice současného marockého státu. Nejslavnější marocká politická strana z období nezávislosti Istiklál prosazovala do svého projektu Velkého Maroka kromě ZS i značnou saharskou část současného Alžírska.

Alžírsko má z těchto důvodů zájem, aby projednávání otázky ZS bylo dvoustranné, pod dohledem OSN, a bylo posuzováno pouze jako právo na sebeurčení, tj. aby se nestalo předmětem marockého úsilí o revizi hranic. Zvláště důrazně odmítlo marocké návrhy na dvoustranné jednání bez účasti Polisaria.

Západosaharský problém v alžírské a marocké vnitřní politice

Problém Západní Sahary byl izolován od veřejného mínění v obou zemích a hlavní kompetenci při formování postojů převzaly výkonné složky státu. Marocký král vytvořil nedávno Královskou konzultační radu pro marocké záležitosti (CORCAS) složenou z příslušníků kmenů, technokratů, podnikatelů, která mu radí i v otázkách Západní Sahary. Přesto král nekonzultoval s CORCAS a politickými stranami poslední plán autonomie pro ZS. Ten byl vypracován v malém okruhu osob nejbližší postavených králi. O to víc však je ohrožena pozice krále ze strany armády, politických stran a islamistické opozice, pokud jeho diplomatické úsilí selže.

Problém Západní Sahary vyvolával pravidelné napětí mezi civilní a vojenskou složkou vládnoucích elit. V Maroku je prvořadou povinností panovníka zajistit loajalitu

armády, protože ta se jako jediná pokusila svrhnout v roce 1971 panovníka. Muhammad VI., podobně jako jeho otec Hasan II., se snaží, aby armáda byla maximálně závislá, rozdělená a zaměstnaná. Byla to právě otázka Západní Sahary, která pomohla od roku 1975 izolovat armádu od politiky a stabilizovat marocký královský režim. Saharská otázka se stala se i nástrojem využívaným k represi proti nepohodlné opozici a k umlčování veřejného mínění. Neústupnost v otázce ZS posílila legitimitu Muhammada VI. potřebnou pro prosazení dalších reforem.

Civilní křídlo v alžírské politice reprezentované uznávanými nacionalisty (Boudiaf, Abbás) inklinovalo tradičně více k urovnání sporů s Marokem, zatímco vojenské křídlo symbolizovalo tvrdé postoje a odmítalo vyjednávání s Marokem. Nacionalističtí důstojníci v armádě, kteří se kdysi zapojili do národněosvobozeneckého hnutí a byli loajální prezidentu Bumedi?nnovi, stranili jednoznačně Polisariu a jeho přístupům k řešení. Naopak noví, mladí ex-důstojníci francouzské armády, kteří nastoupili do vysokých pozic v době alžírské občanské války 1992–1998, prosazovali francouzsko-marocké plány ve vztahu k Západní Sahaře a zlepšovali vztahy s Rabatem. Na druhé straně armáda odmítala všechny pokusy prezidenta Boutefliky řešit spor, protože chtěla sama kontrolovat konflikt o ZS a posílit si své postavení v politickém systému země. Vyhovovalo jí současné status quo.

Rozpory v rámci Polisaria

Problémem Polisaria je pomalá výměna politiků na čelních postech. Někteří z nich jsou v čele od poloviny 70 let, jako např. prezident M. Abdelazíz. Došlo ke koncentraci moci vedení a vytváření neprostopných klientelistických struktur na základě loajality k různým kmenům patřícím do kmenové konfederace Rguibat, což posílilo korupční prostředí. Poslední sjezd (prosinec 2007) v tomto ohledu nic nezměnil a přetrvává strnulost při rozhodování a hledání politických východisek. V reakci na bezvýchodné status quo a nedostatek perspektiv řešení někteří aktivisté Polisaria utekli do Maroka. Vytvořili Frontu Polisario – Chatt aš-šahíd (Cesta mučedníka) a odmítli autokratické, klientelistické praktiky vedení Polisaria a SADR. Kritizují diplomatickou nemohoucnost Polisaria. Někteří z nich dokonce podporují marockou autonomii. Výhrady vůči Polisariu mají i tradiční kmenoví notáblové. Mladá generace politiků Polisaria vidí východisko ze slepé uličky v obnovení bojů, čemuž se současné vedení zatím brání. Poslední prosincový kongres Polisaria potvrdil, že hlavním úkolem bude vyjednávání s Marokem po dobu šesti měsíců. Souběžně měla být posilována bojeschopnost jednotek.

Maroko využilo přestávky při řešení konfliktu ke kolonizaci a marokanizaci okupované ZS. V současnosti okupuje 85 % Západní Sahary, včetně hospodářsky nejatraktivnějších území, a vykazuje výraznou diplomatickou, vojenskou, ekonomickou a diplomatickou převahu. Mohutně investuje do infrastruktury, korumpuje saharskou reprezentaci. Marocký iredentismus je podporován i zvětšující se polaritou životní úrovně mezi marockým zábořem a územím osvobozeným Polisariem, včetně táborů

v Tindoufu. Polisario v reakci na tento nepříznivý vývoj vyhlásilo na posledním sjezdu plán rozvoje „osvobozených území“.

Doporučení pro EU a českou diplomacii

Nejideálnějším a nejlegálnějším řešením konfliktu by bylo vyhlášení referenda, v němž by se původní obyvatelstvo ZS rozhodlo svobodně a demokraticky o variantách řešení: nezávislost, připojení k Maroku, nějaké formě autonomie či konfederace. To byla i idea původního mírového plánu z roku 1991, která je nerealizovatelná, protože s ní Maroko za současných podmínek nesouhlasí a nátlak ze strany RB OSN je vyloučen.

Druhým nejschůdnějším způsobem řešení by byl druhý Bakerův plán, který počítal s pětiletým přechodným obdobím, v němž by bylo území spojeno formou autonomie s Marokem. Po jeho uplynutí by bylo vyhlášeno referendum o konečném statutu území. Obyvatelstvo by se rozhodovalo z několika variant (včetně autonomie a nezávislosti). Maroku by byl dán čas, aby přesvědčilo obyvatelstvo ZS hlasovat pro autonomii či integraci. Rabat ale odmítl podstoupit riziko.

Evropská unie by neměla tolerovat současné status quo, během něhož by Maroko bez jakýchkoli zábran a nátlaku ze strany OSN či mocností pokračovalo v intenzivní kolonizaci ZS. V tomto případě bude hrozit obnovení ozbrojených bojů, které budou doplněny intenzivnější intifádou na Marokem ovládaných územích ZS. Napětí by se mohly přenést za „zelenou linii“ do Maroka v podobě terorismu a nestability.

Pozornost by se měla soustředit na přijetí široké autonomie pro ZS v rámci Maroka, což je zřejmě krajní ústupek, který jsou schopny učinit obě strany. Promarocký postoj USA a Francie zúžil manévrovací postoje Polisaria i Alžírka a mohl by přispět k jejich větší otevřenosti vůči některým kompromisům. Autonomní uspořádání je z hlediska mezinárodního práva výhodnější pro Maroko, protože zúžilo výběr svrchovanosti na jednu formu. EU, pokud se rozhodne podporovat autonomní uspořádání, musí přesvědčit Maroko, aby provedlo některé usmiřovací kroky, které pomohou získat důvěru Polisaria a Alžírka vůči této variantě řešení. Má k tomu dostatek nástrojů (v rámci ENP a barcelonského procesu), aby zabránila Rabatu přistupovat k autonomii jako k první etapě na cestě k definitivní anexi ZS. V zájmu realizace široké autonomie pro ZS v rámci Maroka bude ze strany EU třeba trvat na následujících krocích.

V období před koloniální nadvládou ovládal marocký sultán území Západní Sahary, ale v současné době značná část obyvatelstva ZS není oddána marockému trůnu. Bude třeba přesvědčit Marocké království, aby akceptovalo Polisario jako hlavního politického představitele saharského lidu a ukončilo mezinárodní kampaň proti němu. Mělo by uznat identitu obyvatelstva Západní Sahary a najít cestu, jak ji funkčně zahrnout do rámce marockého nacionalistického hnutí. Žádoucí bude nabídnout

Polisariu podíl v regionální vládě výměnou za stažení jeho požadavku na samostatnost.

Rabat bude muset přiznat Polisariu plný statut politické strany, i když bude mít i nadále ve svém programu nezávislost. Důležitější je skutečnost, že bude své státoprávní představy prosazovat zákonnou, ústavní cestou a bez použití násilí. Důvěru by posílil souhlas s jeho účastí v lokální, autonomní vládě za předpokladu, že budou jeho zástupci zvoleni v místních volbách.

Dá se očekávat, že Polisario bude trvat na návratu všech uprchlíků, kteří se uchýlili během konfliktu do okolních zemí. Navrátilcům musí být garantována plná občanská a politická práva. Potřebná budou opatření na kompenzaci jejich zabaveného či zničeného majetku v důsledku událostí v roce 1975.

Maroko by se mělo smluvně zavázat, že se zřekne územních nároků vůči Alžírsku a odmítne ideu Velkého Maroka. Musí se smířit s tím, že Alžírsko nemůže uzavřít žádné bilaterální dohody na úkor Polisaria, protože by tím ohrozilo svoji dosavadní diplomatickou prestiž.

Uznáním svrchovanosti Maroka nad Západní Saharou se zhorší bezpečnostní postavení Alžírka. Nezbytné budou kompenzace Alžírsku za ztrátu strategické rovnováhy v regionu. Maroko musí přistoupit na uzavření patřičných politicko-ekonomických dohod, které by mu zajistily přístup k atlantickému pobřeží. Proces by byl završen přijetím nového regionálního bezpečnostního systému, jenž by odrazil změnu status quo.

Území vymezené pro zřízení autonomie musí kopírovat hranice bývalé dekolonizované Španělské Sahary bez jižních provincií Maroka. Mělo by být zastaveno cílené osídlování Západní Sahary marockými kolonisty z jiných provincií. Tato činnost znepokojuje původní saharské obyvatelstvo a vytváří na okupovaných územích nepřijatelnou politicko-sociální situaci.

Řešení může být v dlouhodobé perspektivě urychleno úspěšnou integrací a postupným procesem roztavení národních států v maghribské integrační jednotce. Tím by se zvýšil význam regionů (berberských, kabylských, ZS aj.). Vznikla by nová forma maghribsko-arabského občanství, která by prospěla těmto autonomním jednotkám a vedla by k jejich emancipaci.

Diplomacie ČR má a bude mít v budoucnosti s velkou pravděpodobností omezenou roli při řešení sporu o ZS, protože Francie, USA a o něco méně Španělsko si hodlají ponechat rozhodující kontrolu nad vývojem v oblasti. Nedovolí nikomu výrazněji zasahovat proti jejich vůli do tohoto konfliktu. ČR zůstane možnost se připojit či nepřipojit k jednotlivým iniciativám, což záleží na jejich celkovém přijetí v rámci EU i regionu. ČR může nepřímo přispět ke stabilizaci Maghrebu, který je úzce připoután k EU prostřednictvím ENP a asociačními smlouvami v rámci barcelonského procesu. Myslím tím humanitární pomoc pro uprchlíky ze ZS či aktivní podíl při procesu odminování oblasti, které dlouhodobě brání rozvoji regionu a jeho stabilizaci.