

УДК 327

РОЛЬ ВЕЛИКОБРИТАНИИ В СОЗДАНИИ СИЛ ООН ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА НА КИПРЕ

Б.Т. Биктимиров

Аннотация

Участие Великобритании в операции ООН по поддержанию мира на Кипре было неизбежным и даже необходимым для ее успешного осуществления. Достаточно сказать, что вооруженные силы Великобритании до появления контингента ООН были единственными, кто мог остановить межобщинные столкновения и поддерживать мир на острове. Они же и составили значительную часть контингента ООН по поддержанию мира на острове. А наличие британских суверенных баз на Кипре имело решающее значение в сфере технического снабжения операции.

Ключевые слова: Кипр, Республика Кипр, операция ООН по поддержанию мира, цюрихско-лондонские соглашения, архиепископ Макариос, межобщинные столкновения, греки-киприоты, турки-киприоты, Британские суверенные базы, Совет Безопасности ООН.

К 1960 г. наметились основные подходы к решению кипрской ситуации. С одной стороны, членство Греции, Турции и Великобритании в НАТО изначально закладывало потенциал воздействия этой организации на кипрские дела. С другой стороны, уже имел место прецедент широкой интернационализации кипрского вопроса в Совете Безопасности и Генеральной Ассамблее ООН.

Лондонская конференция, состоявшаяся в январе – феврале 1964 г. в пятистороннем формате, стала первым международным форумом, созванным для обсуждения ситуации на Кипре после событий декабря 1963 г. (документы конференции см. [1]). На ней турки-киприоты, ссылаясь на соображения безопасности, заявили о необходимости сохранения в силе всего комплекса цюрихско-лондонских соглашений при возможном увеличении турецкого военного присутствия на Кипре и обязательном географическом разделении общин (это потребовало бы перемещения до 80 тысяч человек – 35 тысяч греков-киприотов и 45 тысяч турок-киприотов). В создаваемых моноэтнических районах предлагалось сформировать отдельные административные и полицейские органы общин. Греки-киприоты отвергли эти предложения, усмотрев в них попытку раздела острова. В свою очередь, их видение компромисса состояло в отмене соглашений 1959 г. о гарантиях и о союзе и в конституционном реформировании государственной системы Республики Кипр в духе поправок Макариоса – при предоставлении турецкой общине самоуправления по вопросам религии, образования и культуры. Кроме того, они были готовы рассмотреть возможность крат-

косрочного присутствия на Кипре наблюдателей ООН или международных полицейских сил.

Пытаясь согласовать диаметрально противоположные подходы сторон, британский министр по делам колоний Д. Сандис представил компромиссный проект урегулирования. Его план предусматривал поощрение добровольного расселения греков- и турок-киприотов из этнически смешанных деревень и сохранение в силе цюрихско-лондонского режима при усилении в системе государственных органов роли парламента и надобщинного начала (при этом привилегии турок-киприотов и соотношение 70 : 30 в госорганах сохранялись). Кроме того, предлагалось повысить эффективность судебной системы Кипра, прежде всего Конституционного Суда, обеспечив возможность апелляции по конституционным вопросам к международному суду за пределами Кипра. Для предотвращения межобщинного насилия на остров должны были прибыть миротворческие силы под эгидой НАТО. Лондон также давал понять, что вступление Кипра в НАТО сняло бы озабоченность греков-киприотов в отношении турецкой угрозы.

План получил поддержку всех участников конференции, включая Афины, но был отклонен Президентом Республики Кипр Макариосом как неприемлемый. Греки-киприоты, оказавшись на переговорах в одиночестве, отвергли, тем не менее, идею присоединения Кипра к НАТО, так как в этом случае дополнительные рычаги влияния на ситуацию на острове получала бы Анкара.

В конце января 1964 г. был представлен согласованный Лондоном с США проект [2, р. 1–2, 4–7], предусматривавший направление на остров сроком на 3 месяца 10-тысячного контингента военнослужащих стран НАТО, в который влились бы расположенные на Кипре по соглашениям 1959 г. греческие и турецкие военнослужащие. Предполагалось, что политическое руководство, однако, будет осуществлять не НАТО, а расположенная в Лондоне специально создаваемая межправительственная комиссия в составе представителей всех государств-участников. На этот период Греция и Турция брали бы на себя обязательства воздерживаться от одностороннего вмешательства на Кипре, а все заинтересованные стороны соглашались с назначением посредника (представителя одной из стран НАТО, кроме США и стран-гарантов) для выработки компромисса по сути межобщинных разногласий.

Данный план был принят Анкарой 2 февраля 1964 г., турки-киприоты одобрили его «в принципе». Греция также нашла план приемлемым, добавив два момента: 1) участие представителя Кипра в комиссии по политическому руководству контингентом; 2) одобрение кипрским правительством миссии миротворческого контингента. Макариос, несмотря на давление из Афин, отверг американско-британский проект, указав на неясность мандата миротворческих сил и опасность подмены комиссией в Лондоне функций правительства Кипра. Кроме того, президент Кипра высказался за то, чтобы международный воинский контингент был направлен на остров под эгидой СБ ООН, а в его мандат, помимо содействия нормализации обстановки, была включена задача по обеспечению территориальной целостности Кипра.

Столкнувшись с оппозицией Макариоса, США и Великобритания были вынуждены в той или иной форме привлечь ООН к планируемой операции и внести изменения в свой проект. Его новый проект был 13 февраля 1964 г. представ-

лен заместителем Госсекретаря США Дж. Боллом. Президент США Л. Джонсон обратился к архиепископу Макариосу с призывом принять эти предложения, сводившиеся, в дополнение к предыдущей версии, к одобрению миротворческой операции на Кипре Советом Безопасности ООН, передаче поста председателя комиссии по политическому руководству контингентом представителю Генсекретаря ООН и обязательству посредника по межобщинному урегулированию информировать Генсекретаря ООН о своей деятельности. При этом штаб-квартира комиссии переносилась из Лондона в Никосию, и представитель Генсекретаря ООН на Кипре превращался в посредника между ООН и руководством международного контингента.

Макариос в своем ответе предложил сформировать миротворческие силы из военнослужащих стран Британского Содружества, Ирландии и нейтральной Швеции, но без участия Греции и Турции. Кроме того, важнейшим, по мнению Архиепископа, являлось закрепление в мандате сил, пребывание которых на острове ограничивалось бы тремя месяцами (с правом продления при обращении кипрского правительства), задачи по содействию властям в восстановлении законности и порядка. Макариос также сообщал о намерении обратиться в СБ ООН для принятия резолюции, призывающей уважать территориальную целостность и политическую независимость Республики Кипр.

Окончательное решение правительства Кипра в отношении «плана Сандиса» в письменном изложении было вручено 4 февраля 1964 г. президентом Макариосом представителям американского и английского правительства на Кипре, приглашенным в его резиденцию в Никосии [3, с. 14]. Стремясь сохранить инициативу и понимая невозможность дальнейшего навязывания своего плана, 15 февраля 1964 г. Лондон внес в ООН предложение о созыве заседания СБ для рассмотрения ситуации на острове. Такое же предложение поступило чуть позже от Кипра. Это была вынужденная мера английской дипломатии. «После провала Лондонской конференции, – отмечает канадский исследователь Дж. Гордон, – США присоединились к Великобритании в поисках средств восстановления мира на Кипре. Обе стороны были обеспокоены не только опасностью, грозящей единству Североатлантического блока, но и последствиями кризиса, перенесенного в рамки ООН, где Советский Союз сможет вмешаться в спор» [4, р. 333].

Результатом дискуссии (18 февраля – 4 марта 1964 г.) [5, р. 102–104] стала ключевая для дальнейшего развития отношений вокруг Кипра резолюция 186 СБ ООН, подтвердившая легитимность правительства Кипра. За кабинетом греков-киприотов признавалась ответственность за поддержание и восстановление законности и порядка на острове, что давало грекам Кипра международное признание и серьезное преимущество перед турками-киприотами. Резолюция подтверждала суверенитет и территориальную целостность Кипра, признавая при этом силу Договоренностей 1960 г. и призывая стороны к сдержанности и неприменению силы. Кроме того, резолюция предусматривала направление на остров Сил ООН и рекомендовала Генсекретарю ООН назначить по согласованию с правительствами Кипра, Греции, Турции и Англии посредника для содействия разрешению проблемы на острове.

Таким образом, весной 1964 г. регулирование кипрской ситуации вновь (после опыта 1950-х годов) выносилось на уровень ООН – в плане осуществления миротворческой операции.

27 марта 1964 г. Силы ООН по поддержанию мира были развернуты на Кипре.

Статус Сил ООН по поддержанию мира на Кипре (СООНК) был определен соглашением в виде обмена дипломатическими посланиями (письмами) между правительством Республики Кипр и Генеральным секретарем ООН 31 марта 1964 г. [6]. Соглашение предусматривает, что Силы ООН, «будучи вспомогательным органом ООН, пользуются статусом, привилегиями и иммунитетом ООН». В нем, в частности, говорится: «Лица, входящие в состав Сил ООН, должны соблюдать законы и распоряжения Кипра, воздерживаться от всякой деятельности, несовместимой с международным характером их обязанностей или противоречащей духу настоящего соглашения. Командующий принимает все необходимые меры для обеспечения этих обязательств. Правительство обязуется уважать особый международно-правовой характер сил, организованных Генеральным секретарем в соответствии с резолюцией Совета Безопасности от 4 марта 1964 г., а также международно-правовой характер их командования». Рассматриваемое соглашение вступило в силу 25 июля 1964 г. после его ратификации правительством Кипра.

Устав организационной структуры Сил Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре был утвержден Генеральным секретарем ООН 25 апреля 1964 г.

Участие Великобритании в операции ООН по поддержанию мира на Кипре было беспрецедентным и безусловным в силу ряда объективных причин. Достаточно сказать, что вооруженные силы Великобритании до прихода Сил ООН были единственными, кто способствовал поддержанию мира на острове. Кроме того, британские суверенные базы на острове имели огромное значение в сфере технического снабжения операции: транспортные средства предоставляли британские войска. Англичане обеспечивали СООНК также вертолетами и средствами связи. Кроме того, именно британские военнослужащие составили в первые годы операции ООН значительную часть международного контингента.

СООНК были сформированы из профессиональных военнослужащих Канады, Ирландии и Великобритании, а также финских, датских и шведских добровольцев из числа военнослужащих в запасе. Преимущественную часть воинского персонала составляли подразделения моторизованной пехоты. Патрульную службу на коммуникациях несли прежде всего финские, датские и канадские мобильные единицы.

Первоначально Генсекретарь ООН проинформировал о намерении создать 7-тысячный контингент [7]. Фактически же в первые годы операции Силы ООН не превышали 6,5 тысяч человек.

Основу контингента Сил ООН составляли британские военнослужащие численностью в 2719 человек. Впоследствии Великобритания последовательно сокращала присутствие своих военнослужащих в рядах Сил ООН. В первую очередь это было связано с негативным отношением и греков-киприотов, и турок-киприотов к британским военным. Так, уже в июне 1964 г. численность бри-

танских военнослужащих в Силах ООН на Кипре составила 1792 человека, в сентябре – 1025 человека [8].

Первоначально контингенты СООНК были размещены в пяти зонах острова, позднее в характер их дислокации были внесены некоторые изменения: районы Лимасола и Ларнаки контролировали британские контингенты; шведские подразделения заняли зону Пафоса, а ирландские – район Фамагусты. В наиболее сложной зоне – Никосии и ее окрестностях – были дислоцированы подразделения финских, датских и британских военнослужащих. Руководство в отдельных оперативных зонах осуществляли командиры соответствующих национальных контингентов, кроме района Никосии, где подразделения Сил ООН подчинялись непосредственно командующему СООНК. Практически Силы ООН пользовались в тот период полной свободой передвижения по территории республики за исключением некоторых районов, а именно: а) двадцати трех районов, в основном вдоль побережья, которые мог посетить только командующий Силами ООН с разрешения командующего национальной гвардией Кипра. Их территория составляла 45 кв. миль (1.25% всей территории страны); б) шестидесяти трех районов в различных частях острова, которые могли посещаться командующими зонами или округами в ранге не ниже подполковников и при условии предварительного уведомления об этом местного начальника национальной гвардии. Эти районы ограничивались площадью в 15 кв. миль (0.4% общей территории страны) [9].

Когда Силы ООН приступили к исполнению своих обязанностей, положение на Кипре характеризовалось относительным спокойствием, хотя незадолго до этого с 7 по 10 марта в Ктиме и 19 марта в Газиверане произошел ряд серьезных межобщинных инцидентов, приведших к дестабилизации обстановки на острове. В Никосии и в Ларнаке «зеленая линия» между греческой и турецкой общинами находилась под контролем британских военнослужащих, киренийская дорога и киренийский перевал патрулировались воинскими формированиями турок-киприотов, а батальон регулярных турецких войск располагался с другой стороны киренийской дороги к северу от Никосии. Дорожные заграждения были установлены обеими сторонами во многих местах на острове, и движение было значительно ограничено.

В первую неделю пребывания Сил ООН на Кипре они несколько раз подвергались обстрелу с обеих сторон. В середине апреля 1964 г. обе стороны соорудили большое количество укрепленных позиций на площади в районе гостиницы Ледра-Палас. Между генералом Гиани и их представителями была достигнута принципиальная договоренность об удалении на время всех укреплений с этой площади на одну квадратную милю, но поскольку эта договоренность не получила подтверждения со стороны турок-киприотов, она так и осталась нереализованной. Однако во многих других случаях СООНК добивались прекращения огня и ослабления напряженности путем переговоров, а иногда и в результате занятия объектов и территорий, оспариваемых сторонами. Благодаря таким действиям Силам ООН нередко удавалось предотвратить столкновения и кровопролития.

Осуществляя свои операции, СООНК руководствовались следующими основными принципами: использовать оружие исключительно в целях самообо-

роны, даже в случаях защиты постов или персонала этих сил, подвергающихся нападению; проявлять сдержанность и полную беспристрастность в отношении членов обеих общин; поддерживать соответствующие контакты с правительством Кипра [10].

Генеральный секретарь ООН предлагал правительствам Греции и Турции, чтобы вооруженные силы их стран, размещенные на острове, были поставлены под командование СООНК, не являясь в то же время контингентом этих войск [11]. Это предложение не встретило возражений со стороны Греции. Правительство этой страны допускало, что подразделения греческой армии могли бы встать под командование СООНК, оставаясь в своих казармах, и, возможно, даже покинули бы остров, если бы в аналогичные условия были поставлены и турецкие войска.

Турция отклонила предложение Генерального секретаря, поскольку в случае его принятия пришлось бы вернуть турецкие войска в казармы. В своем ответе правительство Турции поставило условие, чтобы командующий Силами ООН на Кипре, прежде чем отдавать приказ турецкому контингенту, получал на это предварительное согласие турецкого правительства [10].

11 мая 1964 г. Гало Плаза был назначен специальным представителем Генерального секретаря ООН на Кипре. Обосновывая потребность в таком посреднике в докладе Совету Безопасности от 29 апреля 1964 г., Генеральный секретарь ООН указал на целесообразность укрепления миссии ООН на Кипре и на необходимость в связи с этим упорядочения функции командующего СООНК, который «несет... двойное бремя: командования силами и ведения переговоров по различным по существу невоенным делам» [12]. В очередном докладе Генерального секретаря, сделанном Совету Безопасности в мае 1964 года, отмечалось, что его специальный представитель «ни в коей мере не подменяет ни посредника Организации Объединенных Наций, призванного добиться мирного и окончательного решения кипрской проблемы, ни командующего Силами ООН на Кипре» [13].

В обязанности специального представителя вменялось ведение переговоров с заинтересованными сторонами с целью создания условий для выполнения СООНК задач, поставленных перед ними.

В упоминавшемся уже докладе Генерального секретаря ООН от 29 апреля 1964 г. говорилось также и о продолжении процесса деконфронтации с помощью подразделений СООНК, перед которыми были поставлены следующие задачи:

- устранять огневые позиции и укрепления в определенных районах Никосии и постепенно переносить аналогичные действия и на другие районы страны;
- разработать методы и процедуры расследования всех серьезных случаев открытия огня;
- разработать меры по объединению полицейских частей кипрских турок с полицейскими силами Республики Кипр;
- изыскать возможности создания в различных округах и зонах Кипра совместных патрулей, сформированных из кипрских греков, турок и представителей СООНК, с целью восстановления взаимного доверия и сотрудничества;
- разработать мероприятия по возобновлению встреч (СООНК гарантирует безопасность их проведения) кипрских греков и турок на официальных и неофициальных уровнях.

Для осуществления этих задач в меморандуме от 27 октября 1964 г. на имя Макариоса командующий СООНК предложил правительству следующее: принять меры по восстановлению свободы передвижения по всем дорогам и всей территории страны; снять все экономические ограничения на невоенные товары; рассмотреть возможность использования СООНК для содействия скорейшему возвращению перемещенных лиц в свои прежние места; реализовать внесенные СООНК предложения, касающиеся полного восстановления почтовой службы; нормализовать оказание медицинской помощи киприотам-туркам, проживающим в отдаленных местностях [14].

В меморандуме (23 ноября 1964 г.) на имя вице-президента Кучука командующий СООНК предложил руководству турок-киприотов принять со своей стороны аналогичные меры, а именно: обеспечить грекам-киприотам полную свободу передвижения в районах, находящихся под контролем турок; поощрять членов турецкой общины к свободному передвижению по всей территории острова; воздерживаться от ограничений нормальных контактов между обеими общинами; разрешить грекам-киприотам эксплуатировать принадлежащие им промышленные предприятия, расположенные в районах, находящихся под контролем турок; вернуть машины и оборудование, принадлежащие государству; содействовать нормализации работы судов; способствовать скорейшему возвращению перемещенных лиц из числа турок в прежние места их проживания [14].

Свобода передвижения для гражданского населения стала одной из главных проблем с начала возникновения беспорядков на Кипре. Ограничение передвижения усугубляло обстановку напряженности в стране. Поэтому Силы ООН с самого начала и на самых различных уровнях добивались разрешения этой проблемы, ставшей одним из важнейших аспектов их деятельности. С этой целью, в частности, они осуществляли регулярное патрулирование в зонах особой опасности для предотвращения действий, препятствующих осуществлению свободы передвижения и обеспечения безопасности населения.

Ответ правительства республики Кипр на предложения командующего СООНК был вполне благоприятным, в то время как вице-президент Кучук придерживался иного мнения. Он считал, что положение турок-киприотов не позволяет принять предложения СООНК в полном их объеме, поскольку в этом случае создавалась бы угроза интересам турецкой общины; представленные на рассмотрение предложения не отвечают духу Конституции страны; их реализация привела бы к созданию политического положения, которое не соответствовало бы рекомендациям Совета Безопасности, призывающим к согласованному решению проблемы Кипра [14].

Оценивая ситуацию в целом, Генеральный секретарь ООН в одном из своих докладов Совету Безопасности указал, что «в ожидании предстоящего обсуждения кипрской проблемы на Генеральной Ассамблее и результатов от дальнейших усилий, прилагаемых посредником для изыскания способов окончательного урегулирования проблемы, можно считать, что, по всей вероятности, в настоящее время обе общины видят мало пользы в отходе от занимаемых ими позиций или в их изменении и что разрешение многих вопросов зависит от окончательного политического урегулирования положения» [9].

Миссия Сил ООН принесла бы гораздо больше пользы, если бы не трудности согласования позиций с руководством турецкой общины. В упомянутом уже докладе Генерального секретаря ООН от 11 марта 1965 г. указывалось на то, что «руководители турок-киприотов только в незначительной мере сотрудничают с Силами ООН в их стремлении содействовать нормализации положения в стране», так как их политика направлена на самоизоляцию [9].

Лидеры турецкой общины и правительство Турции давали свою трактовку функций и обязанностей Сил ООН по поддержанию мира на Кипре. Они считали, что СОООНК должны использовать силу там и тогда, когда это необходимо, и для того, чтобы восстановить права и привилегии турецкой общины на Кипре. По их мнению, СОООНК не должны признавать правительство Республики Кипр и считать любые его акты законными; армия Кипра и национальная гвардия должны считаться незаконными и именно так рассматриваться Силами ООН на Кипре и т. д. [10].

Что же касается правительства Кипра, то оно в соответствии с п. 5 резолюции Совета Безопасности от 4 марта 1964 г. ожидало «возвращения к нормальным условиям», понимая под этим правомерное подчинение турецкой общины правительству и его законам [14].

Генеральный секретарь ООН У. Тан, характеризуя обстановку, в которой приходилось в ту пору СОООНК осуществлять свою миссию, отмечал, что усилиям ООН по восстановлению нормальных условий и предотвращению вооруженных столкновений на Кипре меньше всего способствовали постоянные угрозы интервенции со стороны турецких вооруженных сил. «Эти угрозы, – говорил он, – ведут также к тому, что руководство турецкой общины проявляет меньше желания согласиться с проведением на острове мер, призванных способствовать восстановлению на нем нормального положения» [10].

В последующие годы функции Сил ООН по поддержанию мира на Кипре оставались без изменения и осуществлялись на прежней правовой основе.

В целом, направление Сил ООН по поддержанию мира на Кипр объективно содействовало укреплению позиций правительства республики, помогло разрядить напряженность в отношениях между Грецией и Турцией, греческой и турецкой общинами, а также в целом улучшило ситуацию в районе Восточного Средиземноморья. Важную роль в организации и проведении операции ООН сыграла Великобритания, обеспечив транспортную и техническую поддержку Силам ООН, а также предоставив значительный контингент своих военнослужащих.

Summary

B.T. Biktimirov. The Role of Great Britain in the Formation of the UN Peace-keeping Force in Cyprus.

The participation of the United Kingdom in the UN Peace-keeping operation was inevitable and essential for its successful realization. Before UN was called in, only British forces could stop passages of arms between communities and keep the peace in the island. Britain provided considerable forces for the UN command. The British Sovereign Bases on the island would clearly also be of the greatest importance for the United Nations in terms of logistical support.

Key words: Cyprus, the Republic of Cyprus, the UN peace-keeping operation, the Zurich and London Agreements, Archbishop Makarios, passages of arms between communities, Greek Cypriots, Turkish Cypriots, the British sovereign bases, the UN Security Council.

Литература

1. London Conference on Cyprus. – Nicosia, Public Information Office (PIO), 1979. – 114 p.
2. Foreign Relations of the United States. V. XVII. – Cyprus, Greece, Turkey, 1964 – 168 p.
3. ООН. Совет Безопасности. Официальные отчеты. 19-й год, 1095-е заседание, 18 февраля 1964. – Нью-Йорк. – 29 с.
4. *Gordon J.K.* The United Nations in Cyprus // Intern. J. – Toronto, 1964. – V. XIX, No 3. – P. 325–341.
5. *Joseph S.J.* Ethnic Conflict and International Politics. – London, New York: Macmillan Press, St. Martin's Press, 1997. – 216 p.
6. Доклад Генерального секретаря о формировании и использовании Сил ООН на Кипре от 31 марта 1964 г. – Док. ООН S/5634.
7. Доклад Генерального секретаря ООН Совету Безопасности о формировании и использовании Сил на Кипре от 12 марта 1964 г. – Док. ООН S/5593.
8. Доклад Генерального секретаря ООН Совету Безопасности об операциях Сил ООН на Кипре от 2 мая 1964 г. – Док. ООН S/5679.
9. Доклад Генерального секретаря ООН Совету Безопасности об операциях Сил ООН на Кипре от 12 декабря 1964 г. – Док. ООН S/6102.
10. Доклад Генерального секретаря ООН Совету Безопасности об операциях Сил ООН на Кипре от 10 сентября 1964 г. – Док. ООН. S/5950.
11. Доклад Генерального секретаря ООН Совету Безопасности об операциях Сил ООН на Кипре от 15 июня 1964 г. – Док. ООН S/5764.
12. Доклад Генерального секретаря ООН Совету Безопасности об операциях Сил ООН на Кипре от 29 апреля 1964 г. – Док. ООН S/5671.
13. Доклад Генерального секретаря ООН Совету Безопасности об операциях Сил ООН на Кипре от 11 мая 1964 г. – Док. ООН S/5691.
14. Доклад Генерального секретаря ООН Совету Безопасности об операциях Сил ООН на Кипре от 11 марта 1965 г. – Док. ООН S/6228.

Поступила в редакцию
15.02.08

Биктимиров Булат Тахирович – аспирант кафедры международных отношений Казанского государственного университета.