



# Новый мир в Судане: будет ли дееспособным федеративный союз?

ПОЛ МОРТОН, ТЭГ ЭЛЬКХАЗИН

**После** 20-летней гражданской войны в Судан, самую большую африканскую страну, приходит мир. Мирное Соглашение, достигнутое в январе 2005 г., позволило в августе начать работу парламенту, в состав которого вошли депутаты как со стороны правительства, так и повстанцев с юга страны. Судан имеет теперь федеративное устройство, которое предоставляет значительную автономию югу страны. Соглашение официально знаменовало конец самой продолжительной гражданской войны в Африке, унесшей жизни почти двух миллионов человек.

Гражданская война между правительством в Хартуме, состоявшим в большинстве из мусульман Севера, и многочисленной общиной христиан и анимистов Юга завершилась, объединенное правительство страны было приведено к присяге. Лам Акол, член Южной повстанческой группировки, получил пост министра иностранных дел. Однако мир между Суданским Народно-освободительным движением (СНОД) и Севером не распространяется на конфликт в Дарфуре на западе Судана, где за последние два года погибло почти 180 тысяч человек. Мирное Соглашение, подписанное в апреле правительством и двумя повстанческими группировками Дарфура, не соблюдается, и военные действия там продолжаются. Кризис в Дарфуре представляет самую большую угрозу стабильности в Судане.

Соглашение о разграничении полномочий между правительством Судана и основной повстанческой группировкой продолжает действовать, несмотря на трагическую гибель в июле в результате крушения вертолета бывшего лидера СНОД Джона Гаранга. После подписания Соглашения ряд сложных вопросов, включая кризис в Дарфуре, умерил оптимизм прежних дней. Смерть Гаранга, только что назначенного первым вице-президентом, придала дополнительный элемент непредсказуемости ближайшему будущему Судана, которое уже сейчас неопределенно.

## Долгий путь к Соглашению

Соглашение, пусть и медленно, выполнялось после его подписания в январе. Сначала для управления страной на шестилетний переходный период был подготовлен проект Конституции, который затем был одобрен парламентом. Положения Конституции, зафиксированные различными протоколами, были согласованы в ходе продолжавшихся 9 лет переговоров. Эти переговоры были организованы рядом восточно-африканских стран, сформировавших группу под названием Межправительственный Институт Развития

**Пол Мортон** — до сентября 2005 г. сотрудник Африканской программы Форума Федераций. В настоящее время изучает юриспруденцию в Эдинбургском университете в Шотландии.

**Тэг Элькхазин** — консультант Форума Федераций по району Северо-Восточной Африки (Африканский Рог).



Лидер СНОД Селва Киир (1.) и последний прижизненный снимок Джона Гаранга



Президент Судана Омар аль-Башир

(IGAD). Эта группа, в которую вошли Джибути, Эритрея, Эфиопия, Кения, Сомали, Судан и Уганда, выступила в роли спонсора мирных переговоров и находящегося в изгнании в Сомали парламента.

Конституция, одобренная двумя сторонами, сочетает асимметричную федеративную модель управления, предоставляющую значительную автономию новому региональному правительству южного Судана с разделением полномочий в центре между правящей Партией Национального Конгресса и Народно-освободительным движением Южного Судана (СНОД). В основе всех этих договоренностей лежит решение о проведении через шесть лет референдума о независимости юга страны.

Мирное Соглашение, включающее различные протоколы по миротворческому процессу, достаточно детализировано в сферах, касающихся распределения доходов, разграничения полномочий, мер по обеспечению безопасности и ряда спорных территорий.

В сфере политики:

- представительство в государственных органах власти поделено между Партией Национального Конгресса и СНОД;
- места в парламенте распределены следующим образом: 52% для Партии Национального Конгресса, 28% для СНОД, 6% для других партий Юга страны и 14% для партий Севера;
- будет создан Совет Штатов в качестве новой верхней палаты парламента;
- создано несколько комиссий по выполнению достигнутых соглашений.

В сфере экономики:

- будет создана единая национальная валюта и два национальных банка для Севера и Юга;
- прибыли от добычи нефтяных ресурсов будут равномерно распределяться с небольшим перевесом для территорий-производителей.

Протоколы по обеспечению безопасности предусматривают еще более детально разработанные меры по разграничению полномочий между Партией Национального Конгресса и СНОД.

На пути прогресса в выполнении мирного Соглашения встает ряд серьезных проблем. Одна из них, вызванная

самими переговорами о мире, кроется в недостаточно широком участии населения в мирном процессе. Ни Партия Национального Конгресса, ни СНОД не представляют все заинтересованные стороны в Северном или Южном Судане. Ни мирное Соглашение, ни новая Конституция не позволяют оказывать значительного влияния извне, кроме двух сторон, подписавших эти документы. С января не появилось никаких признаков, что какая-либо из сторон в состоянии изменить такое положение дел. Национальная Комиссия по пересмотру конституции также не смогла привлечь большинство оппозиционных группировок к подготовке проекта Конституции или же подключила их к этому процессу слишком поздно.

Правительство Судана и одна из оппозиционных группировок, Национальный Демократический Альянс, вели борьбу в течение нескольких месяцев, и в конечном итоге пришли к соглашению об участии Альянса в будущем правительстве национального единства и временной Национальной Ассамблее. Прорыв на переговорах был достигнут 4 ноября 2005 г. Главная политическая сила внутри Альянса, Демократическая Тред-юнионистская Партия, в одностороннем порядке первая подписала Соглашение с правительством Судана, оставив, таким образом, в стороне все остальные партии, входящие в Альянс. Повстанческие группировки на востоке Судана, поддерживаемые Эритреей, где находятся их базы, то подключаются к процессу переговоров с правительством Судана, то выходят из него. Однако предпосылки для нормального хода переговоров, с хорошими шансами на достижение соглашения, такие как прекращение огня, снижение накала враждебности, все еще не созданы. Правительство Судана держит еще в заключении нескольких сторонников повстанцев.

На юге Судана СНОД достигло очень незначительного прогресса в переговорах как с поддерживающей правительство милицией, так и с вооруженными силами Южного Судана, хотя после гибели Гаранга налицо улучшения в намерениях двух сторон и уровне доверия друг к другу.

В вытеснении на обочину политического процесса указанных партий кроются корни кризисной ситуации в Дарфуре, а также нового конфликта в Восточном Судане. В обоих случаях повстанческие группировки хотят получить право голоса в определении своего будущего, а не независимости. Чтобы развеять эти опасения, политический процесс в Судане должен расширяться, выйдя за рамки двухпартийной системы.

Единственно верным способом подключения Дарфура и Востока в государственный политический процесс могло бы стать создание политического пространства для повстанцев в этих регионах. В то время как повстанцы требуют далеко идущей передачи власти их регионам и справедливого распределения властных полномочий и доходов на федеральном уровне, правительство Судана думает иначе. Предложения правительства слишком далеки от минимума ожиданий повстанцев. Надежды повстанческих групп на их политическое участие (как говорят некоторые, «взамен вооруженной борьбы») были связаны с высоким уровнем переговоров между Севером и Югом, спонсируемых Международным Институтом Развития (IGAD), и с конечными протоколами по претворению в жизнь мирного Соглашения.

Повстанцы Дарфура осознали необходимость своей политической организации и работают в этом направлении. Их целью является создание собственной политической партии в стране. Любой активно действующей в Судане политической партии для того, чтобы стать действительно национальной, необходимо пойти на изменение курса —

отойти от секуляризма, политизированного ислама, регионализма и клановости. Прержный Альянс Западного Судана с партией Умма и Восточного Судана с Национальным Демократическим Альянсом не отвечает требованиям дня и не может более продолжаться, поскольку люди в этих двух регионах взяли в руки оружие, протестуя против социальной и политической несправедливости.

Поскольку повстанческие группировки, не принимавшие участия в выработке Соглашения, включены в него, следующая задача состоит в том, чтобы обеспечить меры, необходимые, для выполнения Соглашения. Обеспечение выполнения Соглашения со стороны правительства и СНОД представляется нелегким делом. В результате в соответствии с условиями Соглашения была создана сложная структура власти, в рамках которой Южный Судан выступает как федерация внутри государства, которое также в своей основе является федеративным. Отношения внутри этих трех уровней власти (центрального правительства, правительства южного Судана и властей штатов) потребуют дополнительной координации и переговоров. Возможно, более сложным делом, чем условия выполнения Соглашения, является решение вопросов, не упомянутых в Соглашении. Многие вопросы остаются нерешенными в каждом разделе Соглашения и очень мало известны в отношении того, как эффективно разрешить конфликты или разногласия.

## Ухабистое начало

Гибель недавно приведенного к присяге первого вице-президента Джона Гаранга 30 июля 2005 г. потрясла всю страну. В то время как СНОД быстро продвигалась к успеху, молчание в ряде городов после известия о крушении вертолета показало, насколько правительство не было готово к такой вероятности.

Выключение Джона Гаранга из постдоговорного процесса привело к возникновению опасений, что этот процесс сойдет с рельсов. Салва Киир, пришедший ему на смену, всю жизнь был военным, и поэтому он явно не дотягивает до политического или дипломатического имиджа д-ра Гаранга. С именем Гаранга были связаны надежды целого поколения жителей Южного Судана, и он сыграл значительную роль в достижении соглашения о прекращении войны. Его способность удерживать СНОД от раскола и его умение убедить как Север, так и Юг в необходимости построения нового единого Судана также сделали его фигуру незаменимой для того, чтобы у переходного периода были шансы на успех.

Однако сегодняшние признаки указывают то, что смена в руководстве СНОД не приведет к катастрофе. Салва Киир рассматривается многими как более демократичный политик, чем Гаранг, и он может добиться определенного успеха в устранении поводов для недовольства и раскола как внутри СНОД, так и на всем Юге страны. Помимо внутренних проблем этой организации гибель Гаранга положила начало периоду неопределенности, которой могут воспользоваться. Быстрое решение Салва Киира о созыве чрезвычайного заседания для выбора преемника Гаранга и возрождение нового подхода к Соглашению явились важными шагами в минимализации такого риска. Значительные проблемы остаются на месяцы вперед, однако налицо также возможность, что СНОД может достичь более быстрого продвижения вперед в деле превращения из партизанской армии в политическую партию с широкой поддержкой.

