

Южный Судан: в шаге от мира

Неужели многострадальный регион Большого Африканского Рога все же встал на путь мира, стабильности и процветания? Не успело закончиться празднование в Асмэре и Аддис-Абебе по случаю принятия совместной декларации о мире и дружбе, официально положившей конец войне между Эфиопией и Эритреей, как тысячи южносуданцев вышли на улицы Джубы – столицы Республики Южный Судан, чтобы отметить заключение мирного соглашения между властями страны и оппозицией.

«Соглашение об оставшихся вопросах управления» (Agreement on Outstanding Issues of Governance) – по сути, о разделении властных полномочий – было подписано между южносуданским правительством и большей частью оппозиционных группировок в столице соседнего Судана – Хартуме 5 августа 2018 г. Это соглашение не ставит последнюю точку в кровопролитном южносуданском конфликте – фактически гражданской войне, полыхающей в Южном Судане с 2013 г., – так как сторонам еще предстоит заключить всеобъемлющее мирное соглашение. Тем не менее, именно вопрос о разделении власти (и, следовательно, о доступе к административным ресурсам) стал тем самым камнем преткновения, из-за которого долгое время не удавалось урегулировать конфликт, поэтому ликование народных масс неудивительно.

Среди подписантов были президент Южного Судана Салва Киир, являющийся одновременно главой правящей партии «Суданское народно-освободительное движение» (Sudan People's Liberation Movement – SPLM); лидер «Суданского народно-освободительного движения в оппозиции» (Sudan People's Liberation Movement-in-Opposition – SPLM-IO) Риек Мачар; председатель «Южносуданского альянса оппозиции» (South Sudan Opposition Alliance – SSOA) Габриэль Чансон Чанг; представитель «Суданского народно-освободительного движения – Бывшие политзаключенные» (Sudan People's Liberation Movement-Former Detainees – SPLM-FDs) Денг Алор и Джозеф Окелло от блока «Другие политические партии» (Other Opposition Parties – OPP). «Архитекторами» и спонсорами соглашения выступили давние «закадычные соперники» в регионе – президенты Судана Омар аль-Башир и Уганды – Йовери Мусевени, которые также поставили свои подписи под документом.

На церемонии подписания присутствовали главы государств и правительств стран – членов Межправительственной организации по развитию – ИГАД, под эгидой которой проходили переговоры: кенийский президент Ухуру Кениата, джибутийский президент

Исмаил Омар Гелле, премьер-министр Сомали Хасан Али Хейр и премьер-министр Эфиопии Демеке Меконнен. Впрочем, первую скрипку все же играл хозяин саммита – суданский лидер Омар аль-Башир, который не только удостоился похвалы от участников церемонии, подчеркнувших весьма успешно сыгранную им посредническую роль, но и в ходе мероприятия «успокоивший» президента Салву Киира, указавшего на отсутствие средств на имплементацию соглашения, предполагающего значительное увеличение – в соответствии с квотами для оппозиционных движений – количества министерских портфелей и депутатских мест. Суданский президент уверенно возразил Кииру, посетовавшему, что новые представители исполнительной и законодательной ветвей власти будут требовать жилье и по «5–10 автомобилей конкретных марок», заявив, что восстановление экспорта нефти позволит «не только обеспечить временное правительство автомобилями и резиденциями, но и начать строить дороги и восстанавливать разрушенную инфраструктуру».

Подписанное в начале августа 2018 г. соглашение во многом повторяет основные положения «Соглашения о разрешении конфликта в Республике Южный Судан» (Agreement on the Resolution of Conflict in the Republic of South Sudan – ARCSS), заключенного в Аддис-Абебе 17 августа 2015 г., но нарушенного в июле 2016 г., когда между сторонниками Киира и Мачара в Джубе начались вооруженные столкновения. Процесс примирения был перезапущен 21 декабря 2017 г. в Аддис-Абебе, где стороны подписали «Соглашение о прекращении огня, защите гражданских лиц и гуманитарном доступе» (Agreement on Cessation of Hostilities, Protection of Civilians and Humanitarian Access). За соглашением о перемирии последовали еще несколько раундов переговоров в Эфиопии и Судане, в т.ч. закончившиеся подписанием «Хартумской декларации о согласии между сторонами южносуданского конфликта» (Khartoum Declaration of Agreement Between the Parties of the Conflict of South Sudan) (27 июня 2018 г., Хартум) и «Соглашения касательно нерешенных вопросов по механизмам обеспечения безопасности» (Agreement on Outstanding Issues of Security Arrangements) (6 июля 2018 г., Хартум).

«Соглашение об оставшихся вопросах управления» и прочие подписанные документы готовят почву для заключения «Обновленного ARCSS» (Revitalized ARCSS) – многостраничного документа, описывающего механизмы формирования правительства национального единства, меры обеспечения безопасности, принципы управления ресурсами государства, пути к национальному примирению и др. Уже согласованные документы предполагают установление предпереходного (8 месяцев) и переходного (36 месяцев) периодов, в течение которых власть будет поделена между SPLM и оппозицией в

определенных пропорциях; подготовку к проведению всеобщих выборов и референдума о государственном устройстве Южного Судана, а также воссоединение национальной армии.

Согласно утвержденным соглашениям, президент Салва Киир остается на своем посту до окончания переходного периода (т.е. до 2021 г., при том, что президент Южного Судана избирается на 5 лет, а последние выборы прошли в 2010 г.); Риек Мачар получает пост первого вице-президента; еще 4 поста вице-президентов распределяются между нынешним правительством (2), SSOA и SPLM-FDs. Число министерств увеличивается до 45; из них правительству достается 20 портфелей, SPLM-IO – 9, SSOA – 3, FDs – 2 и OPP – 1. Переходная национальная законодательная ассамблея (Transitional National Legislative Assembly) расширяется до 550 мест, причем правительство получает 332 мандата, SPLM-IO – 128, SSOA – 50, OPP – 30 и SPLM-FDs – 10. На уровне правительств штатов и местного самоуправления власть распределяется по следующим квотам: правительство получает 55% должностей, SPLM-IO – 27%, SSOA – 10%, OPP – 8%.

Для контроля над исполнением соглашений предполагается поэтапное создание ряда обособленных структур: Национального предпереходного комитета (National Pre-Transitional Committee), Независимой комиссии по границам (Independent Boundaries Commission), Комиссии по подготовке к референдуму о количестве штатов и их границах (Referendum Commission on Number and Boundaries of States) и Воссозданного национального комитета по поправкам к Конституции (Reconstituted National Constitutional Amendments Committee). Внешний надзор над имплементацией договоренностей будет осуществлять ИГАД, а для контроля режима «тишины» создается Механизм мониторинга, верификации и обеспечения переходных мер безопасности в рамках режима прекращения огня (Ceasefire Transitional Security Arrangements, Monitoring and Verification Mechanism), который возглавят Судан и Уганда (тем самым легализовав свое вмешательство во внутренние дела Южного Судана).

К подписанию соглашений стороны подтолкнуло и сильное внешнее давление соседних стран, особенно Судана, кровно заинтересованного в возобновлении транзита южносуданской нефти, и тяжелейшая экономическая, гуманитарная и даже эпидемическая ситуация, и, что немаловажно, постоянные расколы внутри всех партий (включая правящую) и группировок в стране, где каждый уволенный министр или обойденный полевой командир первым делом создает собственное вооруженное движение и/или пытается заключить сепаратное соглашение с противником. Впрочем, расколы – не новый феномен южносуданской политики.

Предвестником нынешнего конфликта можно считать раскол южносуданского повстанческого движения в 1991 г. Тогда от SPLM отмежевались фракции Мачара (представителя народности нуэр) и Лама Акола (шиллук). С их стороны в адрес Джона Гаранга – основателя и тогдашнего лидера SPLM – прозвучали обвинения в использовании излишне авторитарного, даже диктаторского стиля управления, и в чрезмерной опоре почти исключительно на своих соплеменников: ведь несмотря на постоянные заявления о необходимости объединения народов юга, на все ключевые посты в движении Гаранг назначал представителей динка. Следует отметить, что динка составляют около трети населения страны, нуэр – 16%, азанде – 6%, шиллук – 3%, мурле – 1%, всего же в республике насчитывается более 70 народностей, отношения между многими из которых омрачены столетиями вражды.

За расколом последовали десять лет вооруженного противостояния между бывшими соратниками. Стороны примирились лишь в 2002 г. после провалившихся сепаратных переговоров с Хартумом (гражданская война между Севером и Югом продолжалась в 1955–1972 и затем в 1983–2005 гг.).

Салва Киир, динка, профессиональный военный, возглавивший SPLM и Южный Судан в 2005 г. после гибели Гаранга, не просто стал опираться на соплеменников-динка, но окружил себя выходцами из родного города на западе Южного Судана. При этом, опасаясь саботажа северянами мирного соглашения («Всеобъемлющее мирное соглашение» (ВМС) между правительством Судана и SPLM было подписано 9 января 2005 г.) и нового витка войны с метрополией, Киир включил в свою армию десятки тысяч южан (в основном – нуэр), сражавшихся во время гражданской войны на стороне северян. В результате к 2012 г. южносуданская армия выросла до 300 тыс. человек (при Гаранге в SPLM было около 40 тыс.). Однако интеграция бывших противников в национальную армию была неполной. Присоединившиеся отряды оставались отдельными единицами и не смешивались с ветеранами SPLM. В результате национальная армия Южного Судана стала пестрым союзом этнических ополчений, а доля нуэр в ней резко возросла.

Подобная политика Джубы в отношении бывших противников спровоцировала новые мятежи и выступления. Между заключением ВМС и гражданской войной 2013 г. в Южном Судане произошли три крупных восстания недовольных своим положением полевых командиров. Правительство Киира практически всегда пыталось умиротворить повстанцев и их лидеров деньгами и постами, поэтому поднимать мятежи для них оказалось весьма выгодным занятием. Пока в бюджете было достаточно средств, эта модель кооптации в армию бывших противников и повстанцев работала.

Но грянул «нефтяной» кризис. Джуба не могла экспортировать «черное золото» без использования нефтепроводов, проложенных по территории Севера. В 2011 г. стороны безуспешно вели переговоры о разделе нефтяных прибылей. В начале 2012 г. Хартум в одностороннем порядке повысил тарифы на транзит южносуданской нефти, и в счет погашения транзитных платежей стал забирать нефть из трубы. В ответ на действия Хартума Джуба полностью прекратила экспорт нефти через Судан. Весной 2012 г. дело даже дошло до столкновений между вооруженными силами двух стран. Лишь в сентябре 2012 г. стороны заключили компромиссное соглашение об условиях транзита, но первый после перерыва танкер был загружен южносуданской нефтью лишь в июле 2013 г. А уже в августе 2013 г. вследствие новых разногласий транзит нефти сократился на треть.

Когда из-за нефтяных споров с Хартумом Джуба, бюджет которой на 98% наполнялся доходами от продажи нефти, лишилась притока валюты, противоречия внутри правительства стали обостряться. По мере истощения резервов среди членов SPLM все чаще шли разговоры о смещении Киира – как неспособного навести порядок и обеспечить развитие страны – с поста лидера партии. Киир сыграл на опережение. В июле 2013 г. он сместил Риека Мачара, самого влиятельного представителя нуэр в SPLM и в стране, в целом, с поста вице-президента. Через три дня Мачар заявил о своих планах выступить соперником Киира на очередных президентских выборах, которые предполагалось провести в 2015 г. Но в декабре 2013 г. Киир обвинил Мачара в попытке переворота и приказал разоружить подконтрольные Мачару вооруженные отряды, что привело к полномасштабным столкновениям и гражданской войне между динка и нуэр с участием и других народностей. С тех пор в результате военных действий около трети населения страны оказалось беженцами, до 300 тыс. человек погибли, половина населения находится на грани голода, началась эпидемия холеры.

Подписание «Соглашения об оставшихся вопросах управления» вызвало широкое одобрение почти всех заинтересованных организаций и стран: ООН, Африканского Союза, Лиги арабских государств, России, Китая, Японии, Египта, Турции, Катара и др. На этом фоне «холодным душем» прозвучало заявление так называемой международной «тройки» по Южному Судану (США, Британия и Норвегия), которая хоть и поддержала само участие сторон в переговорах, но выразила мнение, что «достигнутые на сегодняшний день договоренности нереалистичны и неустойчивы», а лидеры Южного Судана «должны вести себя по-другому» и пригласить к участию в переговорах общественные и религиозные организации и этнические меньшинства.

Впрочем, скептицизм «тройки» вполне оправдан. Нынешние переговоры – по большому счету, попытка динка и нуэр перераспределить власть между собой без должного учета интересов остальных этнических групп страны – а это около 50% населения. К тому же, не только история отношений между подписантами и трудноразрешимые межэтнические противоречия, но и некоторые события вокруг нынешних переговоров вызывают законные сомнения в успехе их имплементации. Президент Салва Киир на своей пресс-конференции 4 августа 2018 г. заявил, что «сделка 2015 г. была нам навязана, поэтому... то соглашение развалилось... Новое соглашение, я уверен, устоит, потому что народы Южного Судана готовы заключить между собой мир». Однако на церемонии подписания Киир демонстративно не пожал руку Мачару, которого он согласился включить в правительство лишь под давлением лидеров ИГАД, прежде всего аль-Башира и Мусевени. А 8 августа 2018 г. Киир объявил об амнистии Мачара, на что SPLM-Ю ответило, что данная амнистия – «оскорбление в контексте подписанного соглашения о прекращении огня».

Хочется все же надеяться, что сочетание внутренних факторов и давления внешних игроков заставит стороны южносуданского конфликта преодолеть личную и межэтническую неприязнь и приступить к государственному строительству и экономическому развитию этого самого молодого африканского государства.

Костелянец С.В., к.полит.н.,
с.н.с. Центра изучения стран Северной Африки и Африканского рога
Института Африки РАН