



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 174 (1747), 20 grudnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dyner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Perspektywy utrzymania się pokoju w Sudanie Południowym

Jędrzej Czerep

Układ pokojowy, podpisany 12 września br. w Chartumie, formalnie zakończył trwającą od 2013 r. wojnę domową w Sudanie Południowym. Jednak jego warunki, przyjęte pod presją sąsiednich państw, są nieadekwatne w świetle wyzwań, przed jakimi stoi Sudan Południowy i nie gwarantują trwałości. Przyjęcie układu pozwoli skonfliktowanym liderom na wzmacnianie własnych stronnictw, co zapowiada kolejne przesilenia w przyszłości. Chcąc zwiększyć szanse na trwałą pokój i odzyskać wpływ polityczny, UE i USA muszą warunkować wsparcie odbudowy kraju wdrażaniem reform.

Geneza i charakter konfliktu. W Sudanie Południowym od uzyskania niepodległości w 2011 r. występowały silne konflikty wewnątrz armii i w rządzącej partii, Ludowym Ruchu Wyzwolenia Sudanu (SPLM). Początkowo napięcia łagodziła polityka „kupowania pokoju” przez stojącego na czele SPLM prezydenta Salvę Kiira. Jej istota polegała na podziale zysków ze sprzedaży ropy, której wydobycie w chwili uzyskania niepodległości wynosiło ok 350 tys. baryłek dziennie, w ten sposób, że frakcje wrogie rządowi włączane były do grona beneficjentów dywidendy naftowej, a ich oddziały wcielane do armii. Jednocześnie władze ignorowały potrzeby rozwojowe. Wstrzymanie wydobycia, zarządzane przez Kiira w 2012 r. jako element nacisku na Sudan w sporze o opłaty tranzytowe, a także spadek cen surowca, uniemożliwiły kontynuację tej polityki. Narastający konflikt Kiira z jego zastępcą, Riekiem Macharem, dążącym do przejęcia władzy w partii i państwie, doprowadził w grudniu 2013 r. do walk, czystki etnicznej w stolicy (Dżubie) i rozłamu w armii. Przeciwno sobie stanęły dominujące liczebno grupy etniczne Dinka i Nuer. Konflikt polityczno-etniczny spowodował jedną z największych współczesnych katastrof humanitarnych. Pochłonął do 400 tys. ofiar śmiertelnych, wywołał przymusowe przesiedlenie 4 mln osób oraz skomplikował relacje w regionie. Osobista niechęć dwóch liderów oraz nieuwzględnianie przez nich strat ludzkich w kalkulacjach politycznych spowodowały fiasko wcześniejszych prób zakończenia wojny.

Zakres porozumienia. W połowie 2018 r. inicjatywę w procesie pokojowym przejął Sudan. Negocjatorzy zaproponowali podział władzy między Kiira i Machara: określili procentowo ich wpływy w rządzie i władzach poszczególnych stanów oraz faktycznie usankcjonowali istnienie dwóch równoległych armii. Choć formalnie do negocjacji zaproszono dwa nowe bloki opozycyjne i organizacje pozarządowe, nie uzyskały one wpływu na ich kształt. Porozumienie z Chartumu z 12 września zakłada szeroką kooptację i mnożenie stanowisk. Po ośmiu miesiącach od podpisania powstać ma na okres trzech lat tymczasowy rząd jedności złożony z 35 ministerstw. Inkluzywny parlament rozrośnie się do 550 członków, a prezydent zyska pięciu zastępców. Przywództwo pozostawiono w rękach Kiira, przywracając jednak Macharowi funkcję drugiej osoby w państwie. Po sformowaniu władz ma dojść do integracji sił zbrojnych. Gwarantami porozumienia są Sudan, dotąd wspierający opozycję, i Uganda, uczestnicząca w wojnie po stronie Kiira. Wyrazem ich wpływu będzie dołączenie 1,7 tys. żołnierzy z państw regionu (Uganda, Kenia, Sudan, Dżibuti, Somalia) do Regionalnej Siły Ochrony – powołanego w 2017 r. kontyngentu pod dowództwem misji ONZ

(UNMISS). Licząca dziś ok 17 tys. osób UNMISS ma także wspierać bezpieczny powrót uchodźców. Sudan ma też gwarantować bezpieczeństwo południowosudańskich pól naftowych.

Implikacje regionalne i międzynarodowe. Głównym forum wypracowania rozwiązań dla Sudanu Płd. była regionalna organizacja Międzyrządowa Władza ds. Rozwoju (IGAD), przy wsparciu tzw. trojki (USA, Wielkiej Brytanii i Norwegii), ONZ i UE. Przejęcie inicjatywy przez Sudan stanowi nową jakość, do której inni partnerzy muszą się dostosować. Sudan dąży tym samym do poprawy wizerunku i skreślenia z amerykańskiej listy państw-sponsorów terroryzmu. W tym kontekście rząd w Chartumie prowadzi także własne inicjatywy pokojowe w Republice Środkowoafrykańskiej i Libii. Odrodzenie przemysłu naftowego Południa pozwoli Sudanowi czerpać zyski z opłat tranzytowych, co wzmocni przeżywającą kryzys sudańską gospodarkę. Opanowanie chaosu u południowego sąsiada pozwoli także rządowi sudańskiemu na rozwiązanie wewnętrznych konfliktów. W zamian za doprowadzenie do korzystnego dla siebie porozumienia, Salva Kiir podjął się mediacji z sudańskimi opozycyjnymi ruchami zbrojnymi, które przez lata wspierał. Z kolei Uganda liczy na to, że będzie mogła odesłać południowosudańskich uchodźców, których w szczycie kryzysu przyjęła ponad milion.

Państwa trojki i UE z dużą rezerwą podeszły do nowej formuły podziału władzy. UE kładzie nacisk na konieczność rozliczenia zbrodni wojennych i ustanowienie mechanizmów „sprawiedliwości przejściowej” (*transitional justice*). Szczególnie ostrożne wobec porozumienia są USA, największy dostarciciel pomocy humanitarnej do Sudanu Płd. Jest to efekt wycofywania się USA z roli politycznego patrona SPLM. W październiku 2017 r. ambasador USA przy ONZ stwierdziła, że Stany Zjednoczone straciły zaufanie do władz w Dżubie, a w lutym 2018 r. Biały Dom ogłosił embargo na sprzedaż im broni. W odpowiedzi rząd Kiira podkreślił, że nie chce już polegać na sojuszu z USA i będzie dążył do rozwoju relacji z Rosją i Chinami. Sygnałem tej reorientacji jest przyznanie w listopadzie br. kontraktów naftowych firmom z Rosji i RPA.

Zagrożenia i szanse dla pokoju. Układ z Chartumu powtarza nieudaną formułę podziału władzy wynegocjowaną w 2015 r. Załamała się ona tuż po sformowaniu pierwszego rządu jedności. Chartumskim rozmowom z września 2018 r. także towarzyszyła atmosfera nieufności i silna presja mediatorów na sfinalizowanie negocjacji. Bezpośrednio po podpisaniu pokoju dwa bloki opozycyjne pogрузyły się w wewnętrznych sporach. Część wpływowych liderów opozycji nie zgodziła się na konserwację systemu, którego niewydolność była powodem wybuchu wojny. Kolejna odsłona starcia Kiir–Machar w walce o przywództwo nastąpi prawdopodobnie przed wyborami w 2022 r. Do tego czasu, pomimo formalnej współpracy, będą wzmacniać własne zaplecza w warunkach utrzymujących się podziałów etnicznych, które utrwala wpisana do porozumienia reforma administracyjna. Przewiduje ona wytyczenie wewnętrznych granic, mających przyporządkować poszczególne grupy etniczne do określonych terytoriów. Wreszcie rozbudowa administracji i mnożenie stanowisk może się odbyć tylko na koszt państw-donatorów.

Pomimo ewidentnych słabości porozumienie już przyniosło pozytywne skutki. W pierwszych tygodniach po jego podpisaniu władze zwolniły część więźniów politycznych, do kraju wrócili liczni dysydenci i pierwsi uchodźcy. Jeśli poprawa bezpieczeństwa okaże się trwała, wrócą także organizacje pozarządowe i agencje pomocowe. Trwa odbudowa infrastruktury naftowej, dzięki której zwiększa się produkcja, wynosząca w momencie podpisania porozumienia ok. 150 tys. baryłek dziennie. Choć kolejne instalacje, np. w stanie Unity, przygotowywane są do wznowienia wydobywania, eksperci sceptycznie oceniają deklaracje władz dotyczące przywrócenia produkcji na poziomie 350 tys. baryłek dziennie do połowy 2019 r. Odbudowa infrastruktury pozwoli uzupełnić budżet, w 98% zależny od sprzedaży ropy, a w praktyce przywrócić zdolność rządu do neutralizowania potencjalnych nowych rebelii. Udział 750 delegatów w konferencji naftowej w Dżubie (22 listopada) był pierwszym od 2013 r. sygnałem odnowienia zainteresowania inwestorów działalnością w Sudanie Południowym.

Wnioski. Choć porozumienie z Chartumu przyniosło poprawę sytuacji politycznej i bezpieczeństwa, jego kształt każe ostrożnie oceniać szanse na trwały pokój w Sudanie Południowym. W regionie dominującą pozycję zyskują Sudan i Uganda, na które polityczny wpływ mają Chiny. UE i USA, chcąc stymulować rozwój w warunkach złych relacji politycznych z władzami Sudanu Płd., będą musiały warunkować pomoc wdrażaniem reform spoza sektora bezpieczeństwa. Nawet kruchy pokój zwiększy możliwości działań humanitarnych i rozwojowych (np. przez PCPM i PAH) w kraju o największych potrzebach tego typu. W związku z tym Polska powinna rozważyć przywrócenie Sudanu Płd. na listę państw priorytetowych programu Polska Pomoc. Byłoby to także korzystne wizerunkowo, ze względu na rosnące możliwości inwestycyjne w integrującej się gospodarczo Wspólnocie Wschodnioafrykańskiej, do której Sudan Płd. przystąpił w 2016 r. Stabilizacja pozwoli polskim firmom, doświadczonym w realizacji rządowych zamówień budowlanych w Dżubie, zabiegać o nowe kontrakty, m.in. w Ramciel, planowanej nowej stolicy Sudanu Płd.