



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPAE

„BIULETYN OPINIE”

Nr 2/2010

Afryka w roku 2011 – dwa Sudany ?

Jędrzej CZEREP

Warszawa, 15 stycznia 2010 roku

Sudan, jaki znamy dziś, to największe państwo Afryki, o powierzchni ośmiokrotnie większej niż Polska. Kolos rozciągający się wzdłuż Nilu obejmuje swoim terytorium rejony przynależące do świata arabskiego i Czarnej Afryki, muzułmańską Północ i chrześcijańskie oraz animistyczne Południe. To kraj zróżnicowany, targany wewnętrznymi konfliktami, położony w regionie gdzie granice to często pojęcie sztuczne. Jest bardzo prawdopodobne, że spoglądając na mapę kontynentu na początku 2011 roku okaże się, że największymi jego państwami będą... Algieria i Demokratyczna Republika Konga, zaś w górnym biegu Nilu pojawi się nowe państwo średniej wielkości – ciągnący ku Ugandzie i Kenii, ubogi Sudan Południowy.

Rozpoczynający się 2010 rok będzie decydujący dla przyszłości Sudanu, a w konsekwencji także całej Afryki. Po długich perypetiach ze spisem ludności, w kwietniu 2010 powinny odbyć się ogólnopństwowe wybory prezydenckie i parlamentarne – pierwsza prawdziwie demokratyczna wypowiedź mieszkańców od przeszło dwóch dekad. Realnych kształtów nabiorą też przygotowania do planowanego na początek 2011 roku referendum, w którym południowa część kraju będzie decydować o pozostaniu we wspólnym państwie z arabską północą albo niepodległości. Proces ten to prawdziwy test odpowiedzialności polityków i społeczeństw regionu, zdolności do rozwiązywania sporów metodą kompromisów, a także ogromne wyzwanie dla społeczności międzynarodowej.

Kto dokładnie ma wziąć udział w głosowaniu, jaka większość wystarczy dla ważności, jak traktować terytoria sporne na granicy Południa i Północy (Abyei, Południowy Kordofan-Góry Nubijskie, Nil Błękitny), komu mają przypaść zasoby naturalne tam się znajdujące – to tylko początek wyliczanki wewnętrznych problemów technicznych, które w miarę zbliżania się terminu głosowania stają się coraz bardziej widoczne. Nie mniej istotne pytania narastają odnośnie międzynarodowego kontekstu politycznego tej historii. Czy w razie powstania nowego państwa będzie ono w stanie utrzymać się samodzielnie, czy też pograży się w konfliktach wewnętrznych i popadnie w uzależnienie od pomocy zagranicznej? Czy przykład Południowego Sudanu wywoła efekt kuli śnieżnej i pociągnie za sobą całą serię żądań rewizji granic w Afryce i poza nią, a więc i podważy cały postkolonialny porządek terytorialny? Które tendencje okażą się silniejsze – te dążące do rozdrabniania państw, czy przeciwnie, wiążące nadzieje na przyszłość w integracji? Czy ewentualny sukces pokojowego rozwoju spowoduje zmianę w ocenie prezydenta Omara Al-Bashira, poszukiwanego listem gończym Międzynarodowego Trybunału Karnego za zbrodnie popełnione w Darfurze?

Konflikt północ-południe od początku historii niepodległego Sudanu (1956) napędzało poczucie marginalizacji i ucisku, jaką doznawała ludność czarnego, niemuzułmańskiego południa, ze strony rządu w Chartumie. Naprzeciwko rządu stanęła Ludowa Armia Wyzwolenia Sudanu (SPLA) charyzmatycznego Johna Garanga, która sprzeciwiała się dominacji Północy i planom wprowadzenia prawa islamskiego (*szariat*) na swoim terenie.

Ta jedna z najdłużej trwających i zbierających najkrwawsze żniwo wojen domowych Afryki zakończyła się podpisaniem w 2005 roku serii porozumień, znanych jako Kompleksowe Porozumienie Pokojowe (Comprehensive Peace Agreement - CPA). Układ przewidywał sześcioletni okres na wyciszenie powojennych emocji, przetestowanie w praktyce nowej formuły podziału władz centralnych i regionalnej autonomii, a dopiero w dalszej kolejności rozważenie secesji. Okres ten właśnie upływa i coraz wyraźniejsze staje się dla wszystkich, że Południe widzi swoją przyszłość z dala od Chartumu.

Niestabilni, biedni, słabi

Spoglądając na Południowy Sudan jako na przyszłe niepodległe państwo trzeba zdać sobie sprawę z tego jak miałby wyglądać jego samodzielny byt. Lista problemów jest bardzo długa. Infrastruktura rodzi się w bólach i jest ciągle daleka od normalnego funkcjonowania. Oddalone od siebie osady łączą z reguły jedynie nieutwardzone drogi, w porze deszczowej zamieniające się w grzęzawiska. Stolica regionu Juba, która buduje się w ekspresowym tempie, staje się jednocześnie miejscem robienia szybkich interesów przez kenijskich czy ugandyjskich spekulantów. Dzwoniąc na telefon komórkowy w Jubie należy wybrać zresztą „+256”, numer kierunkowy Ugandy, zamiast sudańskiego „+249”.

Trudno traktować Południowy Sudan jako zwarte terytorium z jednolitą ludnością. Wewnętrzne podziały wynikają choćby z izolacji poszczególnych społeczności rozrzuconych po rozległym terytorium porośniętym buszem. Istnieją też zadawnione spory międzyetniczne, które prowadzą do napięć. W roku 2009 w wyniku wewnętrznych konfliktów zginęło ok. 2000 osób, więcej niż w Darfurze. Lokalny rząd, będący w rękach dawnych partyzantów z SPLM (Ludowy Ruch Wyzwolenia Sudanu), wydaje się również głęboko podzielony wewnętrznie. Zastępcą prezydenta Salva Kiira jest prowadzący od lat własną politykę Riek Machar. Kiedyś z własną frakcją wystąpił on przeciwko legendarnemu przywódcy partyzantów z Południa, Johnowi Garangowi i licząc na pełnię władzy na własną rękę przyjął posadę w rządzie centralnym. Zamieszany jest też w tragiczną masakrę ludności cywilnej w Bor z 1991 roku. Kompozycja rządu Południa wynika raczej z potrzeby utrzymania jedności za wszelką cenę, aniżeli ze wspólnoty wartości, celów i pomysłów.

Za wzrost napięć międzyetnicznych często obwiniany jest prezydent Sudanu Omar Al-Bashir, zdecydowanie przeciwny secesji, w którego interesie jest przedstawienie Południa jako regionu niegotowego do niepodległości. Znając rolę Bashira w tragedii Darfuru można sobie wyobrazić jego inspirację w podsycaaniu antagonizmów na Południu. Nie da się jednak zaprzeczyć, że tak samo przyczyniają się do tego poszczególni politycy rządu Południa, często reprezentujący interesy własnych grup etnicznych kosztem pozostałych.

Oprócz wewnętrznych konfliktów politycznych wiele mówi też bilans humanitarny: chroniczny głód cierpi ok. 17% ludności Południa (na Północy 9%), tylko 10% dzieci jest szczepionych (na Północy ponad 50%), 5-letnią edukację na poziomie podstawowym odbywa połowa dzieci (na Północy - 90%).

Dająca do myślenia jest jednak determinacja, z którą kraj zmierza do niepodległości. Prezydent Salva Kiir, przez długi czas w sposób wyważony prowadzący rodaków przez negocjacje z Północą, zmienił ton jesienią 2009. Zaczął mówić wprost: głosowanie za jednością Sudanu sprawi, że będziemy obywatelami drugiej kategorii. Wydaje się, że po latach wrogości i traumatycznych doświadczeniach wojennych, Południowi Sudańczycy, podobnie jak kosowscy Albańczycy względem Belgradu, po prostu nie widzą możliwości wspólnego życia z Chartumem. Wspólnota doświadczeń i silne przywiązanie do przywództwa SPLM wciąż przeważają w strategicznych wyborach.

Co pomiędzy Północą a Południem?

Punktami zapalnymi, mogącymi storpedować kruche porozumienie, pozostawały nierozwiązane kwestie niewielkich prowincji leżących na granicy autonomicznego Południa i podporządkowanej rządowi w Chartumie Północy. Abyei, Południowy Kordofan i prowincja Nilu Błękitnego silnie związane kulturowo z Południem znalazły się po północnej stronie granicy i w razie podziału państwa stałyby przed perspektywą bycia ledwo zauważalną mniejszością. Rząd centralny zdecydowanie naciskał na pozostawienie ich w swoim, i tak mocno okrojonym, terytorium.

Najmniejsza z nich, bogaty w zasoby naturalne rejon miasta Abyei, traktowany był przez ostatnie lata jako próbnik nastrojów i poletko doświadczalne dla prób zachowania jedności Południa i Północy. Siłami wojskowymi dopuszczonymi do działania w Abyei są mieszane jednostki północno-południowe. Takie samo rozwiązanie miałoby wejść w życie szerzej, gdyby całe Południe zdecydowało się pozostać w ramach Sudanu. Kwestia sprawiedliwego podziału zasobów naturalnych miała unaocznic korzyści, jakie wynikałyby ze wspólnych rządów. Równocześnie, gdy nad niepodległością głosować będzie Południe, w

Abyei osobny plebiscyt zdecyduje, czy region ten zachowa status autonomii w ramach Sudanu ze stolicą w Chartumie, czy też przyłączy się do Sudanu Południowego.

Krucha równowaga sił w Abyei pomiędzy ciężącą ku pobratymcom z Południa ludnością z plemienia Ngok Dinka i sprzyjającym rządowi pasterzom Messiria często wymykała się spod kontroli, co spowodowało ogólnopaństwowy kryzys – reprezentacja Południa czasowo opuściła nawet rząd jedności narodowej, co zagroziło (nie jedyny raz) ruiną porozumień pokojowych. Nad doprowadzeniem do polubownego załatwienia sprawy prowincji Abyei pracowało ponad 20 państw i organizacji. Osiągnięta w czerwcu 2009 roku zgoda obydwu głównych stron sporu na przekazanie do Stałego Trybunału Arbitrażowego w Hadze rozstrzygnięcia kwestii granic prowincji oraz przynależności rurociągów i pól naftowych uspokoiła napiętą sytuację. Północ i południe zaakceptowały kompromisowe rozstrzygnięcie, które jest odbierane jako sprzyjające zachowaniu państwa jako całości. Wola pokojowego uregulowania problemów, mimo ogromnych trudności zdaje się ostatecznie zwyciężać w kolejnych odsłonach napięć wokół Abyei, co dobrze wróży przed próbą generalną – wyborami generalnymi i referendum niepodległościowym Południa.

Dwie pozostałe sporne prowincje – Południowy Kordofan i Nil Błękitny – utrzymują autonomiczne administracje, jednak nie przewidziano dla nich, jak dla Abyei, opcji wyboru przynależności państwowej w referendum, jedynie niewiążące i niezbyt dokładnie sprecyzowane „konsultacje ludowe”. W miarę ich zbliżania się rosnać będzie napięcie, gdy ludność tych regionów będzie domagać się, by jej głos miał decydujące znaczenie.

Samostanowienie narodów czy poszanowanie granic?

Powstanie nowego państwa, wykrojonego z granic większego organizmu, to ciężki orzech do zgryzienia dla społeczności międzynarodowej. *Zasada samostanowienia narodów*, teoretycznie jeden z filarów prawa międzynarodowego, nie była i nie jest traktowana jednolicie w różnych rejonach i różnych epokach. Wywodząca się z epoki oświecenia reguła przyznaje narodom prawo do niezależnego określenia swojego statusu międzynarodowego i organizacji wewnętrznej. Inaczej jednak rozumiano to w Europie Wschodniej u schyłku Pierwszej Wojny Światowej, gdy nowe państwa powstawały w oparciu o granice etniczne, a inaczej w okresie dekolonizacji. Wówczas, szczególnie odnośnie Afryki, traktowano tą samą zasadę *samostanowienia narodów* jako prawo terytoriów kolonialnych do samodzielnego bytu, jednak przy zachowaniu istniejących granic. Dodać należy, że granice te często kompletnie ignorowały miejscowe stosunki, rozdzielały historyczne krainy i pokrewne grupy ludności zupełnie arbitralnie; kiedy indziej znowu tworzyły państwa-kolosalne o silnych tendencjach odśrodkowych.

Nie miało tu zastosowania europejskie rozumienie „narodu”, zastosowano raczej swoisty kulawy kompromis, który mogłyby zaakceptować główne światowe potęgi. Dawał on nadzieję (nie do końca spełnioną) na pewną stabilizację. Ruchy separatystyczne (np. Biafra w Nigerii, Katanga w Kongu) nie znajdowały wsparcia ze strony ONZ czy głównych rozgrywających w polityce międzynarodowej i tłumione były z całą bezwzględnością. Zasada *integralności terytorialnej państw*, druga z naczelných zasad porządku międzynarodowego, stawała się w praktyce blokadą dla realizacji klasycznie rozumianego *samostanowienia narodów*.

Jeszcze inaczej rozumiano zasadę *samostanowienia narodów* u schyłku XX wieku, gdy rozpadały się państwa federalne – Czechosłowacja, Jugosławia, ZSRR. Tu prawo samodzielnego bytu przyznano państwom składowym federacji, jednak już nie okręgom/republikom autonomicznym. W praktyce wynikły z tego takie sytuacje, że niepodległość uzyskały „za darmo” takie kraje jak np. Kazachstan, który wcale o to nie zabiegał. Nie miała zaś takiej możliwości choćby Czeczenia, o wiele bardziej gotowa do jej przyjęcia, z punktu widzenia świadomości i woli narodu, a także poczucia sprawiedliwości wobec jej historii. Tu również strach przed efektem kuli śniegowej, za parawanem zasady poszanowania integralności, przyczynił się do tego, że w praktyce ze sprawiedliwością bywało różnie.

W Afryce dekolonizacja w praktyce już się zakończyła, jeśli nie liczyć pojedynczych wyspiarskich terytoriów (jak francuski Reunion) i nowe państwa zasadniczo nie powstają. Pewien wyjątek stanowiło odłączenie się Erytrei od Etiopii w 1993 roku, jednak można zaliczyć je do głównego nurtu; Erytrea to dawna samodzielna administracyjnie posiadłość włoska, dołączona do Etiopii po wycofaniu się Włochów. Podobnie Sahara Zachodnia, zagarnięta (w większości) przez Maroko po wycofujących się Hiszpanach w 1975 roku traktowana jest powszechnie jako kraj, któremu niepodległość się słusznie należy. Na tym właściwie jednak lista się kończy. Można by jeszcze ewentualnie dorzucić niewielką Kabinę, kraik kontrolowany przez Angolę, będący jednak do 1975 kolonią portugalską wciśniętą pomiędzy Zair i Republikę Konga, czy wyspiarski Zanzibar, współtworzący z dawną Tanganiką na zasadach federacji Tanzanie. Gdyby te terytoria porozumiały się ze swoimi większymi częściami, ich niepodległość nie budziłaby zastrzeżeń.

Efekt kuli śniegowej?

Region, w którym powstaje Południowy Sudan, to już jednak nie odizolowana enklawa, tylko gęsto zaludniony, skomplikowany zespół naczyń połączonych. Zmiana granic budzić tu powinna o wiele poważniejsze obawy. W samym Sudanie od kilku lat trwa konflikt w Darfurze, który po części za przykładem Południa wystąpił przeciwko centralnemu rządowi w proteście

przeciw dyskryminacji i marginalizacji. Jak secesja Południa wpłynie na sytuację w Darfurze, na który zwrócone są oczy świata? W ostatnich miesiącach konflikt darfurski wyciszył się, można jednak spodziewać się wzrostu napięcia w razie głosowania na „tak” na Południu. W sąsiedniej Etiopii nasilają się działania separatystycznej partyzantki w zamieszkanym przez Somalijczyków Ogadenie, od kilku dekad spoglądającym, z wzajemnością, niechętnie na władze centralne w Addis Abebie. Bez wątplenia przykład sudański byłby dla nich zachętą i dowodem, że wojna z rządem może doprowadzić do sukcesu i wykrojenia swojego kawałka tortu. Sąsiednie Republika Środkowoafrykańska i Demokratyczna Republika Konga (dawny Zair) to słabe rządy centralne, duża liczba zwaśnionych grup etnicznych i ugrupowań partyzanckich rządzących się na swoich terenach samodzielnie, długie tradycje sięgania po broń dla rozwiązywania lokalnych konfliktów. Osobnym rozdziałem jest Somalia – państwo istniejące jako całość już tylko na mapach. Trudno spodziewać się, by rozpad lokalnej potęgi wpłynął na region uspakajająco.

Uniknięcie efektu kuli śnieżnej, czyli uruchomienia niekontrolowanego, samonapędzającego się procesu, to jedno z głównych wyzwań dla lokalnych aktorów politycznych, nadzorujących sudańskie porozumienie Północ-Południe. Są to głównie Unia Afrykańska (szczególna rola przypada osobiście zaangażowanemu w mediacje byłemu prezydentowi RPA Thabo Mbeki'emu), czy regionalny blok ekonomiczny - Międzyrządowy Organ ds. Rozwoju - IGAD (Kenia, Uganda, Somalia, Dżibuti, Erytrea, Etiopia, Sudan), który odegrał dużą rolę w zawarciu porozumień pokojowych (CPA) i opracowaniu mapy drogowej w 2005 roku, dziś jest jednak bardzo słaby i wewnętrznie podzielony.

Główne siły zewnętrzne zaangażowane w sukces CPA to ONZ, USA i Wielka Brytania. Dla nich wyzwanie wykracza poza lokalne ramy, ale dotyczy także problemu podstawowych zasad prawa międzynarodowego. Po jednostronnie ogłoszonej niepodległości Kosowa kolejny wyjątek od reguły obnaża raczej niedoskonałość reguł i potrzebę ich przededefiniowania. Trudno jednak wyobrazić sobie nową formułę uznawania niepodległości, o której można by powiedzieć, że jest sprawiedliwa i akceptowalna dla wszystkich. Na paradoks zakrawa fakt, że najprawdopodobniej przyjęte do rodziny narodów zostanie nowe państwo, słabe, niestabilne i komplikujące sytuację w regionie, a jednocześnie od niemal dwudziestu lat pozostaje nieuznana przez nikogo Republika Somaliland - samozwańcze, ale stuprocentowo sprawne państwo, będące oazą spokoju i stabilności w Rogu Afryki.

Rozdrobnienie czy integracja

W regionie ścierają się symbolicznie dwie tendencje: wykrawania nowych państw i państewek, zjawisko zwane w Europie jako balkanizacja, a z drugiej strony tendencja do wzmacniania regionalnych bloków i politycznego jednoczenia się. Państwa Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej (Tanzania, Rwanda, Burundi, oraz graniczące z Południowym Sudanem Uganda i Kenia, – razem 120 milionów mieszkańców) w listopadzie 2009 zainaugurowały wspólny rynek, swobodny przepływ towarów i osób. Ambitnie mówi się o wspólnej walucie i federacji politycznej z rotacyjnym prezydentem. Nie można wykluczyć, że niepodległy Sudan Południowy, przeanalizowawszy swoje położenie, zechciałby się dołączyć do tego bloku.

O potrzebie zjednoczenia kontynentu jako wymogu ekonomicznym mówi głośno biznesmen i filantrop Mo Ibrahim, inicjator rankingu dobrych rządów w Afryce, jedna z najbardziej szanowanych i chętnie słuchanych postaci w Afryce. Ten nowy rodzaj panafryanizmu odnosi się do oceny potencjału kontynentu na globalnych rynkach. Zniesienie wewnętrznych barier w transporcie, handlu i wspólne stawianie czoła takim potęgom jak Unia Europejska czy Chiny traktowane jest coraz częściej jako wymóg ekonomiczny. Bardziej tradycyjny, romantyczny, choć również istotny nurt zjednoczeniowy promuje aktualny przewodniczący Unii Afrykańskiej libijski przywódca pułkownik Kadafi. Sama Unia zresztą, wzorowana na Unii Europejskiej, z biegiem czasu okrzepła i umacnia swoją pozycję już nie tylko mediatora, ale i siły sprawczej wielu ważnych inicjatyw. W tej atmosferze nowego zainteresowania integracją, rozwijania się regionalnych organizacji, można by spodziewać się, że problemy mniejszych społeczności chcących się usamodzielnic odchodzą w przeszłość. Jest szansa, że korzyści wynikające z gospodarczego i politycznego jednoczenia się zadziałają jak hamulec dla kuli śniegowej kolejnych secesji.

Podsumowanie, wnioski

Rok 2010 będzie kluczowy dla doprowadzenia do końca sześcioletniego okresu przejściowego po zawarciu Kompleksowych Porozumień Pokojowych (CPA), podjęcia odważnych decyzji przez strony sudańskiego konfliktu.

Zwiększone zaangażowanie wspólnoty międzynarodowej jest konieczne dla przygotowania i pokojowego przeprowadzenia referendum niepodległościowego. W razie zwycięstwa opcji niepodległościowej (minimum: 50% + 1 głos przy 60-procentowej frekwencji) przetrwanie nowego państwa i odnalezienie przez nie swojego miejsca w regionalnej układance będzie miało ogromny wpływ na stabilność kontynentu, a także na

potwierdzenie lub osłabienie jego kursu na integrację. Kolejny po Kosowie dowód na nieprzystosowanie tradycyjnych zasad prawa międzynarodowego (*samostanowienie narodów, integralność terytorialna*) do dzisiejszych realiów wzmocni ich krytykę i potrzebę aktualizacji.

* * *

Jędrzej Czerep - niezależny publicysta, ekspert Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego, autor portalu Spraw Zagranicznych, członek Zespołu Analiz Fundacji *Amicus Europae*. Absolwent Master In Euro-Mediterranean Affairs, międzynarodowego projektu akademickiego łączącego nauki polityczne, ekonomię i studia kulturoznawcze. Studiował i pracował m.in. w Barcelonie, Casablance, Brukseli. Specjalizuje się w analizach problemów międzynarodowych dotyczących nowych procesów społecznych i zjawisk kulturowych.

Tezy przedstawiane w „Biuletynie OPINIE” Fundacji *Amicus Europae* nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko.

Nadrzędną misją Fundacji AMICUS EUROPÆE jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspiera nie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.

FUNDACJA AMICUS EUROPÆE

Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa,
Tel. +48 22 848 73 85, fax +48 22 629 48 16
www.kwasniewskialeksander.pl
e-mail: fundacja@fae.pl