



Федерализм в Судане

Всеобъемлющее мирное соглашение и все то, что выходит за его рамки

ШОН ХУЛИХЭН

Сторонники федерализма в Судане столкнулись с ожесточенной борьбой с момента обретения им независимости в 1956 г. После пятидесяти лет и двух разрушающих страну гражданских войн федерализм стал центральным пунктом всеобъемлющего мирного соглашения, подписанного 9 января 2005 г. между правительством Хартума и Южным народным освободительным движением/армией (SPLD/A).

С начала 50-х годов требования южан о предоставлении большей автономии колебались от некоего типа федеративного устройства до полного суверенитета, однако неспособность достичь компромисса привела к первому этапу гражданской войны накануне обретения страной независимости. На протяжении последующих пяти десятилетий несколько раундов провалившихся переговоров или срыв достигнутых соглашений привели к скептическому и жесткому настрою политических деятелей на юге страны. Результатом стали две масштабные гражданские войны в периоды с 1955 по 1972 и с 1983 по 2004 годы.

Основной камень преткновения между христианами и анимистами юга в принципе осталась прежним: «экономические привилегии» арабо-мусульманской элиты на севере; программы религиозной и культурной ассимиляции; распространение законов исламского шариата на немусульманское население и роль ислама в политической жизни страны в целом; спорная проблема использования Хартумом водных и земляных ресурсов и попытки пересмотра границы между севером и югом после обнаружения нефтяных месторождений в южном Судане в 1982 году.

Федерализм был «неприличным словом»

Для северной элиты и их союзников независимость юга на протяжении этого времени была немислимой, и «федерализм» как таковой был недопустим для некоторых на севере. Его рассматривали как непригодный вариант по целому ряду причин, вращающихся вокруг подразумеваемой обязательности ислама, суданско-арабского национализма и других политических и экономических интересов в свою пользу. Пойти на уступки южанам означало — и означает до сих пор — большой риск, который может привести к возникновению аналогичных требований у меньшинств северных регионов, таких как Дарфур, что впоследствии может привести к балканизации Судана.

За пятнадцать месяцев после подписания мирное соглашение подвергалось серьезным нападкам, однако, оно продолжает действовать. Между тем, как только мир пришел на юг страны, конфликт Дарфура в западном Судане перерос в полномасштабный вооруженный конфликт. Дарфур стал еще одной гуманитарной катастрофой в плане прав человека, и подобная же перспектива грозит востоку страны.

Шон Хулихэн — руководитель африканских программ Форума Федераций. С ним можно связаться по электронному адресу houlihan@forumfed.org.

Имеется ли широкое согласие относительно роли федерализма в Судане?

Многие люди ломают голову над двумя вопросами:

Может ли мирное соглашение продержаться в нынешней политической ситуации?

Может ли аналогичный тип федеративного распределения властных полномочий быть распространен на другие группы населения на севере как основа широкомасштабного жизнеспособного мира в Судане?

Федерализм во всеобъемлющем мирном соглашении

Мирное соглашение предусматривает конституционно закрепленные четыре уровня власти:

1. правительство Национального единства (центральное правительство);
2. правительство Южного Судана с высоким уровнем автономии;
3. правительства 26 штатов (16 на севере и 10 на юге) и
4. органы местного самоуправления

Первые три уровня имеют полномочия в сфере сбора налогов и расходования средств; статус органов местного самоуправления (фискальный и политический) является более неопределенным. Центральное правительство, правительство Южного Судана и все 26 штатов имеют свои собственные конституции.

Споры вокруг мирного соглашения заключаются в том, что все вопросы между центральным правительством и южными штатами должны будут решаться через правительство Южного Судана. Эта в высшей степени асимметричная форма федерализма почти не оставляет пространства для прямых взаимоотношений между Хартумом и южными штатами. Еще одним спорным пунктом является то, что в соответствии с соглашением 50 процентов доходов от южных месторождений нефти — все то, что ранее монополизировалось Хартумом и изымалось у Южного Судана — теперь будет направляться правительству Южного Судана. Дальнейшее же распределение средств южных штатов является прерогативой правительства Южного Судана. Это в высшей степени независимое региональное правительство Южного Судана подогревает историческое стремление его населения к получению большей автономии. Крепкий статус штатов на юге страны также ведет к установлению «федерации внутри федерации», что может также способствовать сохранению многообразия и смягчению межэтнической напряженности на юге.

В центре предусмотрено несколько механизмов прямого воздействия на субъекты федерации, что весьма заметно на примере роли юга страны в делах центрального правительства. Президент правительства Южного Судана является первым вице-президентом правительства национального единства. Предусмотрены также квоты для южного правительства на места в центральном кабинете



министров и государственных структурах, а также в таких важных центральных правительственных комиссиях, как комиссия по государственной службе, комиссия по распределению финансов и сборов, комиссия по мониторингу и национальная нефтяная комиссия.

На исполнительную и законодательную власть южного правительства оказывает самое непосредственное влияние Южное народное освободительное движение, SPLM/A. В Хартуме Партия национального конгресса или NCP (исламистская партия) контролирует основную часть властных полномочий в центральном правительстве, а SPLM является младшим партнером.

Правительства южных штатов также находятся под контролем SPLM/A, тогда как на севере страны правительства штатов подчиняются NCP. Это нашло отражение и в составе высшего органа центральной власти — Совете штатов. Другие партии играют незаметную роль в обоих правительствах — южном и центральном, — а также в штатах. Похоже, что мирное соглашение является в большей степени сделкой о разграничении властных полномочий между двумя основными противоборствующими сторонами в гражданской войне: NCP и SPLM/A.

Мирное соглашение призывает к установлению шестилетнего переходного периода, после которого юг сможет провести референдум, и на основании его решить — останется ли он в составе Судана или выберет полную независимость. Стратегия мирного соглашения сводится к тому, чтобы во время переходного периода «сделать привлекательным единство» в глазах южан, чтобы они на референдуме выразили волю остаться в составе Судана.

Все, что выходит за рамки всеобъемлющего мирного соглашения

В мирном соглашении заключено гораздо больше позитивного, чем того, что подвергается критике и скептицизму. Некоторый скептицизм базируется просто на подозрениях относительно политической воли и реальных задачах NCP, которая по сути является группировкой, пришедшей к власти в результате переворота в 1989 году. Многие полагают, что эта партия на деле не согласна с положениями и принципами мирного соглашения; ее отношение к соглашению в первые пятнадцать месяцев представляется смешанным. NCP, которая все еще является сегодня единственной самой влиятельной партией в Судане, обладает лишь незначительной долей власти, что представляет для этой партии как внешнюю, так и внутреннюю угрозу. В рядах NCP есть несколько опытных политиков, которые осознают, что центральное правительство заплатило слишком низкую цену за переговоры о мирном соглашении.

Критики также отмечают, что во всеобъемлющем мирном соглашении слово «всеобъемлющее» само по себе не соответствует действительности. В географическом плане это связано со стремлениями юга страны. В переговорный процесс не были включены обиженные меньшинства из периферийных районов севера, в том числе Дарфур. Аналитики неоднократно указывали, что «проблемой» Судана является не один конфликт между севером и югом или же конфликт между мусульманами и христианами. Если деление страны на север и юг является реальностью, то более опасным моментом является напряженность в отношениях между центром и периферией. Урегулирование

Мирное соглашение призывает к шестилетнему переходному периоду, после которого юг сможет провести референдум по вопросу, оставаться ли ему в составе Судана...

конфликта с меньшинствами севера, в том числе с населением Дарфура, также является фундаментальным элементом стабильного и прочного мира в Судане.

Мирное соглашение не является всеобъемлющим еще и потому, что, как отмечают критики, к его подготовке не были подключены важные политические партии. Наиболее примечательным является то, что за рамками переговорного процесса остались партия «Аль-Умма» (UMMA) и Юнионистско-демократическая партия, которых поддерживало большое число электората на всех трех прошедших свободных выборах в Судане. Эти две партии все еще

пользуются значительной лояльностью среди элитных кругов населения на севере Судана и в стане их союзников по всей стране. Влиятельность этих партий несколько уменьшилась, и они разделяют существенное бремя ответственности за неудачу в создании единого государства за последние пятьдесят лет. Однако большинство обозревателей полагают, что мирное соглашение не сможет просуществовать длительное время, если эти и другие влиятельные политические партии как-то не будут подключены к участию в нем.

«Федеративная идея» в Судане

Еще одним важным моментом является то, как центральные и региональные органы власти отвечают за происходящее в Судане, и могут ли они изменить ход событий. В то время как ситуация остается в основном неустойчивой, простой факт достижения всеобъемлющего мирного соглашения дает наилучший шанс для установления мира в сложной истории Судана; его следует признать важным достижением и иллюстрацией гибкости и наличия нового неотъемлемого потенциала в плане «федеративной идеи» для Судана.

Много внимания было уделено регионам-донорам и другим техническим и институциональным аспектам, необходимым для установления федерализма в Судане, особенно на юге страны. Конечно, для различных уровней власти было важно уступить — или не уступить — и в вопросе получения «дивидендов от достижения мира» и в сфере государственного строительства на основе «федеративной идеи», оговоренной в соглашении. Однако люди должны также учитывать то, о чем писал один из известнейших теоретиков федерализма Рон Уоттс: «Функционирование федеративных систем зависит не только от конституции, но также и от органов управления, а самое главное — от общества» (Добавлен акцент).

Еще более важным вопросом является нестабильность ситуации — меняющиеся расчеты и маневрирование политической элиты. Это касается того, что мы наблюдаем: сдвиг в позициях и изменение политической культуры северного Судана. Если этот процесс расширения и углубления — пусть даже в начальной стадии — будет продолжаться, согласие среди представителей политических элит севера о роли федерализма может сыграть свою роль в создании альтернативного видения будущего для Судана? Взаимодействие между краткосрочными политическими расчетами и сделками, с одной стороны, и растущим пониманием и расширением консенсуса между ключевыми фигурантами, внедряющими федеративную идею в Судане, с другой, внесут весомый вклад в формирование долгосрочных перспектив по достижению мира в этой стране.

