



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

BIULETYN

Nr 1330 (1881), 23 września 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Wyzwania cywilnego rządu w Sudanie

Jędrzej Czerep

Pięć miesięcy po ustąpieniu Omara al-Baszira powstał cywilny rząd Abdalli Hamdoka. Jego powołanie daje szansę na odbudowę gospodarki i korzystne dla UE zmiany w polityce zagranicznej. Najważniejszym wyzwaniem stojącym przed rządem będzie uzyskanie pozycji rzeczywistego centrum decyzyjnego. Obecnie siły paramilitarne znajdujące się poza kontrolą premiera realizują interesy państw Zatoki Perskiej w regionie oraz przyczyniają się do niestabilności Libii i Czadu.

Trwające od grudnia 2018 r. masowe pokojowe protesty doprowadziły w kwietniu br. do ustąpienia rządzącego przez 30 lat gen. Omara al-Baszira. Początkowo władza przeszła w ręce Tymczasowej Rady Wojskowej (TRW) dążącej do zachowania systemu autorytarnego i cieszącej się wsparciem Arabii Saudyjskiej (KAS), Zjednoczonych Emiratów Arabskich (ZEA) oraz Egiptu. 3 czerwca br. siły podległe TRW dokonały masakry protestujących – zginęło ponad 100 osób. Następnie dzięki mediacji Etiopii i Unii Afrykańskiej (UA) wojskowi zgodzili się przekazać władzę cywilom. 8 września zaprzysiężono tymczasowy rząd ekspercki Abdalli Hamdoka, sudańskiego ekonomisty z Komisji Gospodarczej NZ ds. Afryki (UNECA). Większość jego członków została zaproponowanych przez opozycyjną koalicję Sił na rzecz Wolności i Zmiany (FFC), grupującą partie i ruchy walczące z Al-Baszirem. Wojskowi zachowali 5 z 11 miejsc w nowo utworzonej Radzie Suwerennej – kolektywnej prezydencji o ograniczonych kompetencjach – oraz resorty obrony i spraw wewnętrznych. Ponad trzyletni okres przejściowy ma dać szansę na zaprowadzenie pokoju, zreformowanie gospodarki i ukształtowanie się wielopartyjnego systemu politycznego przed wyborami w grudniu 2022 r.

Dwuwładza. Obejmując urząd, Hamdok nie ma kontroli nad żadną ze służb siłowych (oprócz armii i policji funkcjonują liczne formacje paramilitarne) – będzie musiał ją uzyskać stopniowo. Szczególnie trudna może być relacja z Mohamedem „Hemetim” Dagalo, przywódcą Sił Szybkiego Wsparcia (RSF) liczących kilkadziesiąt tysięcy bojowników. Ich trzon wywodzi się z dżandżawidów odpowiedzialnych za czystki etniczne w Darfurze. Hemeti aspiruje do przywództwa w Sudanie, a jego siły kontrolują stolicę kraju, Chartum, gdzie są silniejsze niż armia, m.in. dzięki sprzętowi ze ZEA. RSF przyciągają rekrutów wysokimi zarobkami dzięki zyskom z przemytu oraz z walki najemniczej na wojnach w Jemenie i Libii. Warunkiem utrzymania równowagi między cywilnymi i wojskowymi partnerami we władzach tymczasowych będzie skuteczna międzynarodowa presja na KAS i ZEA, aby ograniczyły wsparcie dla Hemetiego. Konieczne jest też włączenie licznych innych frakcji zbrojnych, w tym rebelianckich, w skład armii oraz demontaż dawnych struktur bezpieczeństwa Al-Baszira.

Sytuacja gospodarcza. Gospodarka znajduje się w stanie zapaści. W ciągu ostatniego roku drastycznie wzrosły koszty życia i inflacja. Nowy minister finansów Ibrahim al-Badawi (wcześniej pracujący w Banku Światowym) ogłosił 200-dniowy plan stabilizacji makroekonomicznej, zatrzymania wzrostu cen towarów, ograniczenia bezrobocia wśród młodych i wzmocnienia instytucji nadzorujących gospodarkę. Wymaga to zaangażowania znacznych środków finansowych. W czasach Al-Baszira 70% budżetu państwa pochłaniało utrzymanie struktur bezpieczeństwa. Na ten cel władze wydawały niemal całość zysków z eksportu ropy

i złota, w efekcie czego nie zasilały one rezerw walutowych. Obecnie konieczna jest ich odbudowa i przemodelowanie budżetu. Premier oszacował wielkość niezbędnego pakietu stabilizacyjno-pomocowego na 8 mld dol. Jednak szybkie uzyskanie międzynarodowego wsparcia finansowego może być utrudnione ze względu na obecność Sudanu na amerykańskiej liście państw wspierających terroryzm (od 1993 r.). Dlatego minister spraw zagranicznych Asma Mohamed Abdalla, jedna z czterech kobiet w 18-osobowym gabinecie, ogłosiła zmianę tego statusu swoim najpilniejszym celem. W dalszej części okresu przejściowego rząd planuje zmniejszenie zależności od eksportu nieprzetworzonych surowców na rzecz rozwoju rodzimego przemysłu. Zamierza też odejść od subsydiowania dóbr, m.in. chleba, co z pewnością wywoła protesty społeczne, zwłaszcza że ma to nastąpić w okresie przedwyborczym.

Pozycja międzynarodowa. Sudan w czasach Al-Baszira prowadził wielowektorową politykę zagraniczną. Wsparł KAS w Jemenie, wysyłając tam ok. 18–20 tys. członków RSF i sudańskich żołnierzy. Jednocześnie rozwijał dobre relacje z regionalnymi rywalami tego państwa – Katarą i Turcją, a także z Chinami i Rosją. Po ustąpieniu Al-Baszira faktyczną władzę w państwie uzyskali wojskowi bezpośrednio nadzorujący udział w jemeńskiej operacji – Hemeti i gen. Abdel Fattah al-Burhan, obecnie przewodniczący Rady Suwerennej. Jako protegowani KAS i ZEA uzyskali od tych państw obietnicę 3 mld dol. wsparcia w pomocy i inwestycjach. Działania Saudów i ich sojuszników miały na celu przejęcie kontroli nad sytuacją w Sudanie. Obecny rząd będzie starał się zmniejszyć zależność od państw Zatoki. W Libii Al-Baszir był przychylny frakcjom islamistycznym w rządzie w Trypolisie. TRW, a później rząd Hamdoka, dążąc do eliminacji zaplecza sudańskich islamistów, skierowały poparcie w stronę tzw. Libijskiej Armii Narodowej gen. Chalify Haftara. Jednak wypracowanie spójnej polityki wobec Libii będzie trudne, gdyż zarówno RSF, jak i ugrupowania rebelianckie z Darfuru realizują tam własne cele. Darfurczycy zawierają na południu Libii sojusze z ugrupowaniami czadyjskimi i milicjami plemiennymi Tebu oraz walczą po różnych stronach jako najemnicy. W uporządkowaniu tej sytuacji mogą pomóc władze Sudanu Południowego, do którego Hamdok udał się z pierwszą podróżą zagraniczną. Mediuje one w celu złożenia broni przez sudańskie ugrupowania rebelianckie, które przez lata wspierały. Pozwoliłoby to frakcjom darfurskim wrócić z Libii do Sudanu. Z kolei Hemeti rozbudowuje własny kontyngent po stronie Haftara (docelowo 4 tys.), a także rekrutuje i zwiększa wpływy w wydobywających złoto państwach Sahelu z mniejszościami arabskimi, zwłaszcza w Czadzie.

Zmianom w relacjach z państwami regionu towarzyszy otwarcie na UE i USA, popierające przejście do rządów cywilnych. Nowe władze przywróciły częstotliwości dla arabskiej sekcji radia BBC i zapowiadają powrót zachodnich organizacji humanitarnych wydalonych przez Al-Baszira. Państwa UE spodziewają się przywrócenia bezpośrednich lotów z Chartumu do stolic europejskich. USA, które w czasie prezydentury Trumpa obniżyły zaangażowanie w Sudanie, zmieniły politykę pod wpływem fali represji wobec demonstrantów w czerwcu 2019 r. Odegrały wówczas kluczową rolę w przekonaniu państw Zatoki do poparcia działań UA na rzecz zakończenia rządów wojskowych. Przywróciły w tym celu stanowisko specjalnego wysłannika do tego państwa, na które powrócił Donald Booth.

Wnioski. Proces przemian w Sudanie nabrał impetu po zaprzysiężeniu tymczasowego rządu premiera Hamdoka. Taktycznie będzie on musiał utrzymać przychylność RSF, dziś zdolnych przejąć władzę siłą, aby w przyszłości ograniczyć ich wpływ na politykę. Osiągnięciu tego celu sprzyjałoby uzyskanie od międzynarodowych instytucji finansowych większych środków niż te oferowane przez państwa Zatoki. Dla USA perspektywa zdjęcia ostatnich sankcji będzie narzędziem nacisku na wojskowych i państwa regionu, by doprowadzić transformację do końca. Dla UE wsparcie przemian jest sposobem na poprawę wizerunku, który ucierpiał w ostatnich latach w wyniku polityki powstrzymywania niekontrolowanych migracji. Rozlokowanie sił Hemetiego na północnej granicy sugerowało współpracę UE z bojówkami.

Formuła współpracy cywilno-wojskowej, choć konieczna dla wyjścia z impasu, niesie szereg niebezpieczeństw. Model długich przejściowych rządów eksperckich jest atrakcyjny dla państw wychodzących z dyktatur – cieszy się np. oddolnym poparciem w Algierii wbrew dążeniu władz wojskowych do jak najszybszych wyborów. Dla Polski Sudan jest atrakcyjny inwestycyjnie – w 2018 r. przebywała tam misja gospodarcza, a sudańscy absolwenci polskich uczelni chętnie pośredniczą w nawiązywaniu kontaktów gospodarczych. Stabilizacja pozwoliłaby zrealizować plany przywrócenia ambasady RP oraz zwiększenia inwestycji i eksportu, m.in. w branży spożywczej. Sukces reform w Sudanie zależy od konsekwentnego wsparcia międzynarodowego, zwłaszcza MFW, UE i USA, oraz odczuwalnej poprawy jakości życia. To realna perspektywa, zwłaszcza że przykład Sudanu będzie działał na korzyść modelu partnerstwa z Afryką promowanego przez UE, kładącego nacisk na przestrzeganie praw człowieka, a nie umacniania [wpływów nowych, autorytarnych graczy](#). Jest to szczególnie istotne wobec planów Rosji, Turcji i ZEA dotyczących budowy instalacji wojskowych na sudańskim wybrzeżu oraz politycznej i gospodarczej ekspansji Emiratów z Etiopii i Erytrei w głąb Sahelu.