

УДК 327

EDN: GBPMNW

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320233744>

КОНФЛИКТ В СУДАНЕ В ФОКУСЕ АНТИКРИЗИСНОЙ СТРАТЕГИИ ЕВРОСОЮЗА

Игорь Николаевич Щербак

ИЕ РАН, Москва, Россия, e-mail: inshcherbak@gmail.com, ORCID: 0000-0003-1222-3423

Ссылка для цитирования: Щербак И.Н. Конфликт в Судане в фокусе антикризисной стратегии Евросоюза // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2023. №3. С. 37-44. DOI: 10.15211/vestnikieran320233744

***Аннотация.** Статья посвящена анализу антикризисной стратегии Евросоюза в Судане в условиях обострения вооружённого конфликта между армией и силами быстрого реагирования. Раскрываются причины повышенного внимания ЕС к кризисной ситуации в стратегически важном для Союза регионе с высокой интенсивностью конфликтов. Комплексная антикризисная стратегия Евросоюза в этой стране ориентируется на расширенное применение инструментов «мягкой силы». Обосновываются причины, в силу которых ЕС отказался от использования традиционной модели силовых миссий с военным и гражданским компонентами. В контексте применения «мягкой силы» приоритетное внимание уделяется рассмотрению новой модели и эффективности непрямого посредничества ЕС в Судане, содействуя усилиям «третьей стороны». Данный подход встроен в приоритеты Брюсселя, который реализует свои цели, контролируя предоставление финансовых ресурсов партнёрам. Делается вывод, что такая линия ЕС может стать перспективным и эффективным инструментом «мягкой силы» применительно к сложным кризисным ситуациям при сохранении контроля Брюсселя за политическим процессом.*

***Ключевые слова:** Судан – Южный Судан, комплексная антикризисная стратегия Евросоюза, концепция ЕС по содействию посредничеству, миссии ЕС с военным и гражданским компонентами, модели непрямого посредничества ЕС, одобрение, помощь, сотрудничество, политическая поддержка, всеобъемлющий мирный процесс.*

Статья поступила в редакцию: 27.05.2023.

CONFLICT IN SUDAN IN THE FOCUS OF THE EU'S CRISIS STRATEGY

Igor N. Shcherbak

Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia,
e-mail: inshcherbak@gmail.com, ORCID: 0000-0003-1222-3423

For citing: Shcherbak, I.N. (2023). Conflict in Sudan in the focus of the EU's crisis strategy. *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN* 33(3): 37-44. (in Russian). DOI: 10.15211/vestnikieran320233744

Abstract. *The article examines the EU's crisis strategy in Sudan and South Sudan in conditions of acute armed confrontation between the Sudanese army and forces of rapid reaction. The reasons for increased attention of the EU to these states with intensive internal armed conflicts have been analyzed. The author has noted that towards these states the EU's crisis strategy has been oriented in the direction of extended application of instruments of «soft power». The motives for refusal of the EU to utilize in the given region the traditional hard-core missions with military and civil components have been examined. In the context of utilization of «soft power» priority attention is devoted to consideration of a new model of the EU's indirect mediation in Sudan and South Sudan based on providing by the EU assistance to mediation of the «third party». The author underlines that indirect mediation of the EU is built in the EU's crisis strategy by means of controlling the allocation of financial and other resources provided to its local mediation partners. The conclusion is made that the EU's indirect mediation could be a prospective and effective instrument of «soft power» concerning complex crisis situations with practical retainment by the EU control over the mediation process.*

Key words: *Sudan – South Sudan, the EU's complex crisis strategy, the EU's concept of assisting mediation, the EU's complex missions with military and civil components, indirect mediation, models of indirect mediation, endorsement, assistance, cooperation, political leverage, comprehensive peaceful process.*

Article received: 27.05.2023.

Обострение кризисной ситуации в Судане в результате вооружённых столкновений между подразделениями национальной армии и силами быстрого реагирования в борьбе за политическое влияние в стране активизировало усилия антикризисной дипломатии Евросоюза.

Евросоюз и стратегическое измерение кризиса в Судане

Вооружённый конфликт стал результатом напряжённости в отношениях между суданской армией во главе с фактическим лидером Абделем Фаттахом аль-Бурханом и силами быстрого реагирования под руководством Мухаммеда Хамдана Дыгало. В основе конфликта между двумя военными лидерами лежали кардинальные разногласия по поводу интеграции сил быстрого реагирования в состав действующей армии и кандидатуры их руководителя. Усилению противоречий в военных элитах способствовала также борьба между ними за контроль над ресурсами страны (добыча золота).

Повышенное внимание ЕС к Судану во многом объясняется исключительно важным стратегическим значением этой африканской страны для Евросоюза. Контроль над Суданом позволяет обеспечивать безопасность Красного моря и побережья Аравийского полуострова. Здесь пролегают важнейшие транспортные артерии из Европы через Суэцкий канал, Красное море в Индийский океан, по которым идут поставки углеводородов в ЕС из стран Персидского залива (Ходаренок 2023).

Затяжной внутренний вооружённый конфликт с перспективой дальнейшей дестабилизации Судана опасен тем, что в воронку кризисной ситуации могут быть втянуты соседние с

этой страной государства, что создаёт реальную угрозу для стабильности всего африканского континента. Тем более что речь идёт о Чаде, ЦАР, Ливии, Эфиопии, Эритреи, Южном Судане и отчасти Египте – странах, которые сами затронуты внутренними конфликтами в той или иной степени и находятся в состоянии повышенной дестабилизирующей уязвимости. По прогнозам ряда экспертов, существует реальный сценарий трансформации вооружённого противостояния между армией и силами быстрого реагирования в многосторонний конфликт с участием многочисленных вооружённых группировок и различного рода военизированных милиций, буквально наводнивших периферийные районы страны (Stopping Sudan's Descent... 2023).

Основные параметры антикризисной стратегии ЕС в Судане

13 апреля 2023 г. спецпредставители Евросоюза в Хартуме в совместном коммюнике, выразив серьёзную озабоченность в связи с угрозой риска дальнейшей эскалации конфликта в Судане, призвали политическое и военное руководство страны принять незамедлительные меры по снижению напряжённости и начать конструктивный диалог с целью создания переходного гражданского правительства (предыдущее было свергнуто в результате военного переворота в октябре 2021 г.) (EU Troika diplomats call... 2023).

Одновременно высокий представитель ЕС по внешней политике и безопасности Ж. Боррель заявил о намерении Брюсселя координировать свои усилия с другими международными и региональными партнёрами в поисках достижения противоборствующими сторонами политического соглашения в интересах мира и стабильности в регионе (Sudan, Statement by Joseph Borrell... 2023).

На серьёзность ситуации в Судане указывает тот факт, что 16 апреля было созвано срочное заседание Совета Безопасности ООН, на котором высказана озабоченность негативными последствиями конфликта в стране, которые уже привели к росту потоков беженцев (около 100 тыс.), большому количеству пострадавших мирных граждан и нехватке продовольствия и воды.

В Судане Евросоюз сделал ставку на применение комплексной антикризисной стратегии в целях стабилизации политической ситуации в условиях внутреннего вооружённого конфликта. В отличие от стабилизационной модели, использовавшейся ЕС ранее в Мали и ЦАР, а также в регионе Сахеля в целом, стратегия Евросоюза в отношении Судана не связана с полевым присутствием ЕС в форме стабилизационной миссии с военным и гражданским компонентами. В определённой степени это объясняется негативным отношением военных и политических элит Судана к присутствию иностранных контингентов на территории страны. Данная стратегия осуществляется Евросоюзом как бы из-за линии горизонта и состоит из следующих компонентов: политического, гуманитарной помощи, содействия развитию.

Политический её компонент ориентирован на поддержание неформального диалога между Евросоюзом и правительством Судана, политическими партиями и общественными организациями в целях стабилизации страны. В ходе диалога обсуждаются приоритетные для обеих сторон вопросы климатических вызовов, региональные проблемы и общие программы в бассейне Нила.

В этом же контексте Брюссель всячески поощряет конструктивное региональное сотрудничество Судана с соседними странами Северной и Центральной Африки, а также с государствами Африканского Рога. Осуществляемые программы и визиты официальных представителей руководящих органов ЕС в Судане подчинены задаче усиления его влияния на политические процессы. Вместе с тем Евросоюз сталкивается с определёнными сложностями в стремлении эффективно выполнять значимую роль в кризисном регулировании во внутрен-

нем конфликте в Судане.

На протяжении последнего десятилетия Евросоюз в основном ограничивался поддержкой внешнеполитических инициатив ООН и ряда других стран по кризисному управлению в Судане, избегая брать на себя инициативную роль в этом вопросе. В частности, Брюссель поддержал направление в соответствии с решением СБ ООН масштабной военно-гражданской миссии ЮНАМИД (состояла из контингентов ООН, Африканского союза и Франции). ЕС также присоединился к установленному СБ ООН режиму санкций в отношении воюющих сторон в Дарфуре, который предусматривал введение эмбарго на поставки оружия воюющим группировкам.

Определённую активность ЕС проявлял и в сфере прямых посреднических усилий по политическому урегулированию кризисной ситуации в Дарфуре (назначение специальных представителей ЕС С. Рейландера и П. Хаависто для сопровождения мирных переговоров и Р. Марседена для участия в переговорном процессе в Дохе). Переход Брюсселя к посредничеству стал неизбежным, когда стало ясно, что в ЕС и НАТО не сложился консенсус в отношении необходимости силового вмешательства и направления в Дарфур военного контингента ЕС. Тем более что два постоянных члена СБ ООН (Россия и Китай) возражали против развёртывания международного военного контингента в Дарфуре без согласованного и ясного мандата со стороны СБ ООН.

Что касается всеобъемлющего мирного процесса в Судане (по линии Север – Юг), то Брюсселем была сделана ставка на использование преимущественно инструментов «мягкой силы». В первую очередь это было связано с особой ролью Евросоюза в реализации заключённого при его содействии всеобъемлющего мирного соглашения между сторонами конфликта. По сути дела, Брюссель выступил в роли гаранта соблюдения данного соглашения в рамках созданной для его мониторинга специальной комиссии. Такой выбор во многом объяснялся тем, что ЕС является крупнейшим донором программ международной помощи Судану.

Однако суданский кризис высветил проблемы, которые существенно ограничили и продолжают снижать способность Евросоюза брать на себя сколь-либо значимую роль в управлении конфликтными ситуациями в ключевых кризисных точках. К этому времени ЕС обладал необходимым потенциалом управления кризисными ситуациями. В 2007 г. ратифицирован Лиссабонский договор, который усилил возможности ЕС в этом направлении. Были разработаны стратегии сотрудничества по линии ЕС – Африка (2005, 2007 гг.). Составной частью потенциала кризисного управления ЕС стала т.н. концепция «всеобъемлющего подхода» (2013 г.). Вместе с тем сужению возможностей ЕС использовать силу в виде военных миссий во многом способствовало растущее понимание в Брюсселе ограниченности использования силы для решения конфликтов в кризисных регионах мира и прежде всего на африканском континенте.

Применительно к ситуации в Судане этому способствовало действие следующих факторов:

- негативное отношение властей страны к применению силы внешними игроками для решения внутривнутриполитических ситуаций;
- невозможность развёртывания ЕС комплексной операции с военным компонентом без согласия суданского правительства и соответствующей резолюции СБ ООН;
- сложности осуществления эффективной операции с учётом особенностей Судана: обширная территория – почти в четыре раза больше Франции; разрушенная транспортная инфраструктура; перманентные внутренние вооружённые конфликты; соседство с девятью африканскими странами, находящимися в предкризисной ситуации (Gordon D. Gumming 2023).

Посредничество как ключевой элемент стратегии ЕС в Судане

В силу сложившихся обстоятельств и невозможности осуществить масштабную силовую операцию, Евросоюз вынужден был перейти к альтернативному варианту задействования вспомогательных мер «второго эшелона». Речь идёт об оказании содействия посредническими усилиями по урегулированию внутреннего конфликта в Судане. В определённом смысле такой подход может быть более эффективным и менее затратным инструментом кризисного управления как в политическом, так и финансовом планах. Использование инструментов «мягкой силы» может оказаться более выигрышным для ЕС в долгосрочном плане, чем принятие полномасштабной ответственности за ведущую роль в урегулировании сложных по своей природе конфликтных ситуаций в кризисных странах с непредсказуемыми последствиями. Тем более что в ЕС уже имеются отработанные концепции и модели посредничества как со своим прямым участием, так и с помощью «третьей стороны». В последнее время в ЕС стали уделять приоритетное внимание посредничеству в сотрудничестве с партнёрскими организациями. С 2014 по 2019 гг. Евросоюз профинансировал более 60 инициатив «третьих сторон» в целях урегулирования конфликтных ситуаций и почти 33 аналогичные инициативы по линии региональных организаций Африки в рамках механизма раннего реагирования (European Commission... 2019). Данная статистика подтверждает предпочтительность упомянутого варианта посредничества для Европейского союза применительно к кризисным ситуациям в «горячих точках», в основе которых лежат внутренние конфликты.

Что касается самой концепции содействия ЕС посредничеству третьей стороны, то она была детально разработана в документе Совета ЕС «Укрепление потенциала ЕС в сфере посредничества и диалога» (Concept on Strengthening EU...: 6). Данная концепция подразумевает оказание непрямого содействия посредничеству через партнёрские международные и региональные организации (включая НПО), дружественные страны, а также частные фонды и неформальные «группы друзей». Подобный подход может оказаться выгодным для ЕС, поскольку опора на «третью сторону» снижает расходы и придаёт посредничеству с участием местных организаций большую эффективность и легитимность в глазах властей на местах. Это особенно важно применительно к внутренним конфликтам. Как правило, такого рода партнёры имеют расширенный доступ к реальной информации в зоне конфликта и местной администрации. Они в отличие от ЕС с большей гибкостью могут поддерживать контакты с различного рода противоборствующими вооружёнными группировками и вовлекать их в политический процесс.

Вместе с тем ЕС пытается сохранить определённое влияние на потенциальных партнёров по посредничеству, выстраивая отношения с ними в соответствии с запланированными в Брюсселе целями, добиваясь при этом максимально возможного совпадения позиций и подходов в посреднических миссиях. Этому служат используемые Евросоюзом технологии в сфере оказания посредничества через «третью сторону». В основном структуры ЕС опираются в этом плане на оказание помощи выбранному посреднику или на координацию совместных действий с ним, а также в некоторых случаях на точечное усиление его политического веса или официальное утверждение его статуса как посредника ЕС (Concept on Strengthening EU... 2009).

Стратегия Брюсселя в Южном Судане, который был охвачен различного рода внутренними конфликтами, базировалась на вложении ЕС значительных ресурсов в процесс урегулирования кризисной ситуации и на сохранении стабильности. Ставка была сделана на выбор политически весомого партнёра из региона, который мог бы в наилучшей степени обеспечить эффективность политического процесса и учёт интересов Евросоюза в регионе. В рамках осу-

ществляемой ЕС концепции «Африканские решения для проблем Африки» Брюссель выбрал в качестве основного партнёра по посредничеству в Южном Судане «Межправительственную структуру по развитию» (МСР)¹, состоящую из представителей восьми стран региона (Джибути, Эфиопия, Сомали, Эритрея, Судан, Кения, Уганда). Более того, ЕС официально одобрил роль этой структуры в качестве лидирующей организации в процессе посредничества и призвал заинтересованные международные и региональные организации оказать ей поддержку. Факт признания со стороны Брюсселя был рассчитан на то, чтобы придать партнёру дополнительную легитимность в глазах как региональных, так и международных игроков. Это важно и для конфликтующих сторон, поскольку факт международного признания местного посредника и наличие поддержки со стороны ЕС, генерирует дополнительное доверие сторон в конфликте к предпринимаемым усилиям.

ЕС в своей антикризисной стратегии в конфликтах в Судане и Южном Судане целенаправленно использовал в разных комбинациях практически весь спектр технологий непрямого посредничества (одобрение, координация, предоставление помощи, усиление политического влияния).

В сфере координации ЕС делал упор на усилении способности МСР синхронизировать подходы всех международных и региональных партнёров и тем самым повысить эффективность посредничества её самой. В этих целях при содействии ЕС была создана координационная платформа МСР+, которая включала практически всех участников мирного процесса (специальный представитель ЕС в регионе, страны – партнёры МСР, ООН, Африканский союз, США, Великобритания, Китай, а также стороны конфликта).

Оказание помощи «третьей стороне» в партнёрском сотрудничестве рассматривается в ЕС через призму предоставления необходимых ресурсов и повышения эффективности потенциальных партнёров в выполнении ими посреднических миссий. В этих целях Евросоюз оказывает различного рода финансовую и логистическую поддержку, а также передаёт необходимые знания: осуществляет подготовку соответствующих специалистов и организует практические семинары. Такой подход в принципе практически полностью встраивает потенциальных партнёров ЕС в заданные Брюсселем приоритеты и задачи их посреднических миссий с учётом интересов Евросоюза.

На практике ставка ЕС на оказание содействия местному посреднику в урегулировании в Южном Судане оказалась в целом оправданной в сложившихся там условиях, поскольку местные власти негативно относились к прямому посредничеству внешних сил. В частности, в 2015 г. при непосредственном участии МСР было подписано соглашение об урегулировании конфликта в Южном Судане. В соответствии с ним за ЕС были закреплена ведущая роль в реализации данного соглашения и в осуществлении мониторинга за прекращением боевых действий (в рамках совместной комиссии по мониторингу и оценке соглашения²).

Кульминацией центральной роли МСР в процессе посредничества стало подписание в сентябре 2018 г. враждовавшими сторонами «Обновлённого соглашения об урегулировании конфликта в республике Южный Судан»³. Документ предусматривал создание временного правительства национального единства, а также механизмов для соблюдения полного прекращения огня, примирения и оказания гуманитарной помощи (European Commission... 2018). Значительную роль в результативной деятельности посреднической миссии МСР и достижении в итоге данного соглашения сыграл созданный на его основе «Обновлённый форум вы-

¹ *Intergovernmental Authority on Development, IGAD.*

² *Joint Monitoring and Evaluation Commission, MEC.*

³ *Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan.*

сокого уровня для Южного Судана»¹. Он объединил практически все многочисленные противоборствующие вооружённые группировки (их число в разгар кризиса достигло 48) и тем самым значительно облегчил задачу оперативного согласования компромиссных подходов.

Прямая финансовая помощь ЕС МСР ещё в большей степени встраивала основного регионального партнёра Евросоюза в приоритеты посреднических усилий Брюсселя. В период с 2016 по 2018 гг. ЕС затратил почти 15 млн евро на операционные расходы, связанные с деятельностью штаб-квартиры своего партнёра в Аддис-Абебе и мониторинговых механизмов за соблюдением достигнутых соглашений² (European Commission... 2018). Тот факт, что ЕС официально вошёл в состав этих мониторинговых механизмов, позволил Брюсселю реально контролировать эффективность деятельности выбранного им местного партнёра и освоения выделяемых ему финансовых ресурсов.

* * *

Антикризисная стратегия Евросоюза применительно к конфликтам в Судане формировалась вследствие невозможности использовать там отработанную в ЕС модель стабилизационных комплексных миссий с силовым мандатом (регион Гвинейского залива, Сахель). Препятствием стало негативное отношение военно-политических элит Судана к масштабному присутствию иностранных вооружённых контингентов на своей территории, а также чрезвычайно сложная военно-политическая обстановка в зонах конфликта. В этих условиях Евросоюз сделал ставку на приоритетное использование посредничества как инструмента кризисного реагирования и «мягкой силы» с опорой на местные ресурсы. Реализация этой линии проявилась в создании региональной платформы с участием ведущих стран региона и конфликтующих сторон для содействия политическому процессу в Судане (МСР). Такая модификация кризисной стратегии позволила избежать негативных для ЕС последствий силового вмешательства в суданские дела и в то же время сохранила в руках Брюсселя контроль над политическим процессом в регионе, придав ему дополнительную гибкость и легитимность в глазах региональных элит и населения.

Опыт оказания Европейским союзом содействия политическому процессу в Судане с опорой на ресурсы местных партнёров показывает, что данная модель становится одним из важных инструментов антикризисной стратегии ЕС применительно к сложным конфликтным ситуациям. Она может с достаточной степенью эффективности использоваться ЕС в кризисных регионах и странах в рамках концепции «мягкой силы», особенно при невозможности прямого применения силы для урегулирования кризисных ситуаций.

Список литературы / References

Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities. Council of the European Union. 10.11.2009. Available at: https://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf (accessed 18.05.2023).

EU, Troika diplomats call for deescalating military tensions in Sudan. Sudan Tribune. 16.04.2023. Available at: <https://sudantribune.com/article272909/> (accessed 16.04.2023).

EU, IGAD and Austrian development agency sign agreement on peace and security in the Horn of Africa, Press Release. European Commission. 27.03.2018. Available at: <https://trust-fund-for-africa.europa.eu/news/eu-igad-and-austrian-development-agency-sign-agreement-peace-and->

¹ *High level Revitalization for South Sudan.*

² *Ceasefire Transitional Security Arrangement Monitoring Mechanism, the Joint Monitoring and Evaluation Commission.*

security-horn-africa-2018-03-27_en (accessed 18.05.2023).

European Commission. 2018, 2019, Available at: https://commission.europa.eu/index_en (accessed 16.04.2023).

African peace facility. Annual Report 2017. Luxembourg. European Commission. 2018. DOI: 10.2841/533041

Gordon, D. Cumming (2015). The European Union in Sudan: A Missed Opportunity. *The Round Table* 104(4): 473-488. DOI: 10.1080/00358533.2015.1063842

Kasaija, Ph. A. (2015). IGAD's Mediation in the Current South Sudan Conflict: Prospects and Challenges. *African Security* 8(2): 120-145. DOI: 10.1080/19392206.2015.1036671

Rolandsen, Ø.H. (2015). Another civil war in South Sudan: the failure of Guerrilla Government? *Journal of Eastern African Studies* 9(1): 163-174. DOI: 10.1080/17531055.2014.993210

Stopping Sudan's Descent into Full-Blown Civil War. Crisis Group. 20.04.2023. Available at: <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/sudan/stopping-sudans-descent-full-blown-civil-war> (accessed 16.04.2023).

Sudan: Statement by High Representative Josep Borrell calling for an immediate de-escalation of conflict in Sudan. EEAS Press Team. 15.04.2023. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/sudan-statement-high-representative-josep-borrell-calling-immediate-de-escalation-conflict_en (accessed 24.04.2023).

Денисова, Т.С., Костелянец, С.В. (2022). Судан после Омара аль-Башира: территория нестабильности // *Азия и Африка сегодня* 9: 25-36. [Denisova, T., Kostelyanets, S. (2022). Sudan after Omar al-Bashir: A territory of instability. *Asia and Africa Today* (9): 29-36. (in Russian).]. DOI: 10.31857/S032150750021784-4

Громыко, Ал.А., Фёдоров, В.П. (2019) (отв. ред.) Европа между трёх океанов. М.: ИЕ РАН; СПб: Нестор – История. [Gromyko, A.A., Fedorov, V.P. (2019) (eds.) *Europe between Three Oceans*. Moscow: IE RAS; Saint-Petersburg: Nestor – Istoriya. (in Russian).]

Ходаренок, М. (2023). Зачем России база на Красном море. Газета. 14.02.2023. [Khodarenok, M. (2023). Why does Russia need a base on the Red Sea. *Gazeta*. 14.02.2023. (in Russian).] Available at: <https://www.gazeta.ru/army/2023/02/14/16251997.shtml> (accessed 24.04.2023).

Серегичев, С.Ю. (2012). Раздел Судана: проигрыш или победа суданских исламистов // *Вестник РГГУ Серия: Литературоведение. Языкознание. Культурология* 9 (89): 248-256. [Seregichev, S.Yu. (2012). Division of Sudan: loss or victory of the Sudanese Islamists. *Bulletin of the Russian State Humanitarian University Series: Literary Studies. Linguistics. Cultural Studies* 9 (89): 248-256. (in Russian).]