

10

dr. Teleki Bálint

**Az Európai Unió és Szudán
kapcsolata az áprilisi puccs
fényében**

Külügyi Műhely – Gyorselemzés sorozat

A Politikai Spektrum Alapítvány
elektronikus (online) megjelenésű időszaki kiadványa

Gyorselemzés sorozat főszerkesztő:

Tóth Zoltán Balázs

Szakmai lektor:

Antal Kristóf, Tóth Zoltán Balázs

Kiadó:

Politikai Spektrum Alapítvány
1016 Budapest, Mészáros utca 64.
Tel.: +3630-473-3508
Honlap: www.politikaispektrum.hu
E-mail: kapcsolat@politikaispektrum.hu

© dr. Teleki Bálint 2019.
© Politikai Spektrum Alapítvány, 2019.

ISSN 2630-8088

Absztrakt: Szudánban a 2018. december 19. óta tartó tüntetések elindítottak egy olyan folyamatot, amely 2019. április 11-én a harminc éve regnáló Omar al-Bashir elnöknek, a szudáni hadsereg általi elmozdításához vezettek. Jelen tanulmányban sorra vesszük, hogy milyen problémákkal küzd ez a nemzetközileg meglehetősen elszigetelt ország, különös tekintettel az Európai Unióval való kapcsolatára, illetve annak lehetőségeire.

Kulcsszavak: Dél-Szudán, Szudán, Európai Unió, IGAD, Omar al-Bashir elnök, államcsíny, gazdasági kapcsolatok, klímaváltozás, nemzetközi kapcsolatok

Abstract: The since December 19, 2018 ongoing demonstrations in Sudan have started a process which has led to the deposition of the 30 years governing President Omar al-Bashir by the Sudanese army on 11 April, 2019. In this article we enumerate the problems with whom this internationally rather isolated country struggles, with a special focus on its relationship with the European Union, and the future potential in that.

Keywords: South-Sudan, Sudan, European Union, IGAD, President Omar al-Bashir, coup d'état, economic relations, climate change, international relations

BEVEZETÉS

Szudán az elmúlt évtizedekben gyakran került reflektorfénybe. A független Dél-Szudán létrejöttéhez vezető évtizedes polgárháború és politikai folyamatok, akárcsak a dárfúri mészárlás és az előbbiekkal összefüggő, vagy azokkal párhuzamosan folyó humanitárius katasztrófák rendre médiafőcímekhez jutatták az országot.

Ugyanakkor a megmaradt (Észak-)Szudán politikai vezetése a közelmúltig megingathatatlannak látszott. Ez változott meg radikálisan a 2018. december 19-én kezdődött tüntetéshullámmal, amely 2019. április 11-én a három évtizede regnáló Omar al-Bashir elnöknek a hadsereg általi elmozdításával érte el csúcspontját. A helyzet attól kezdve bizonytalan. Ez a bizonytalanság azonban magába foglalja a leendő új vezetésnek azt a lehetőségét, hogy a nemzetközi kapcsolatokat rendezze, és ez – elméletileg – akár az Európai Unióval való szorosabb együttműködéshez is vezethetne.

Jelen írásban megvizsgáljuk, hogy mi vezetett a 2019. április 11-i puccshoz, és milyen a jelenlegi helyzet Szudánban, kitérve az országot a klímaváltozás miatt sújtó problémákra is. Ezt követően foglalkozunk Szudánnak a nemzetközi térben való elhelyezkedésével, illetve áttekintjük milyen viszonyban volt és van az

Európai Unióval, végül pedig levonjuk a következtetéseket. A módszertant tekintve a cikk kvalitatív módszert követ, a rendelkezésre álló tények, hírek és dokumentumok elemzésével foglalkozunk.

HATALOMÁTVÉTEL HÁROM ÉVTIZED UTÁN

A tüntetések elindítója minden jel szerint a kenyér árának a lakosság számára elfogadhatatlan mértékű emelkedése volt, és ez csapott át meglehetősen hamar az al-Bashir elnök távozását sürgető, a dárfúriakkal való szolidaritást vállaló, és úgy általában „szabadságot, békét, igazságot” követelő, elitellenes politikai megmozdulásokba.¹

Szudáni és egyiptomi források azonban megerősítették, hogy az elnököt a helyéről végül elmozdító katonai puccs mögött Egyiptom, Szaúd-Arábia és az Egyesült Arab Emírségek állhatnak. Ezen országok autokrata vezetőinek szemében régóta szálla volt az iszlamisták felé is, valamint az ezen országokkal rivális Törökország – Katar tengelyhez is gyakran közeledő al-Bashir.² Meg akarván akadályozni a lakosság nagyobb részének esetleges radikális iszlamizációját, illetve az ilyen irányultságú csoportok térnyerését Szudánban, a fenti autoriter rezsimek – még ha ideológiailag nem is egy oldalon állnak – sikeresen felhasználták a demokratikus változásokat követelő tüntetőket. Emellett a hadsereg vezetésével zajló átmenetet támogató Egyiptomnak sikerült elérnie, hogy Szudánt ne függesszék fel az Afrikai Unióból, Szaúd-Arábia és az Emírségek pedig 3 milliárd USD segélyt nyújtottak a katonai tanács, a kvázi átmeneti kormány felállításához.³

Omar al-Bashir és pártja, a Nemzeti Kongresszus Párt (*National Congress Party*, rövidítve: NCP) uralma 30 évre nyúlik vissza, és hosszú ideig relatíve stabilnak volt mondható a nemzetközi elszigetelődés ellenére is. A 2011 januárjában megtartott népszavazás nyomán azonban létrejött a független Dél-Szudán, amelynek egyik következménye, hogy az olajmezők 75%-a kikerült a kartúmi kormány ellenőrzése alól, jelentősen csökkentve a rezsim bevételeit, és így jelentősen megnehezítve annak talpon maradását, valamint általános gazdasági problémákat okozva az országnak.⁴ Szudán másik kvázi háborús frontján a probléma alapja inkább természeti jellegű, hiszen a globális felmelegedés átlagon felül kihat az ország állapotára, és a dárfúri konfliktus egyértelműen erre

¹ Baker, 2019.

² Magdy, 2019.

³ Magdy, 2019.

⁴ Country Report - Sudan (2016), 15. o.

vezethető vissza. Ugyanis a klímaváltozás miatt egyre szűkülő mezőgazdasági célra használható földterületeken a letelepedett földművelő népesség és az állattartó/legeltető életmódot folytató nomád törzsek már jó ideje nem férnek meg békésen egymás mellett.⁵ Ezeken a problémákon még határozott politikai szándékkal is nehéz lett volna segíteni.

A tüntetésekről megemlítendő még, hogy egy aránylag véres eseménysorról beszélhetünk. Egy, a kapcsolódó mortalitásról, sérülésekről, stb. készült tanulmány⁶ szerzői többféle forrásból beszerzett adatok alapján statisztikai módszertannal készített becslésükben 117 halálos áldozatról beszélnek, akiknek nagy része lövés okozta sérülés következtében vesztette életét (emellett számos sebesült is van természetesen).⁷ Ezen tény jól mutatja, hogy rendkívüli megmozdulásokról van szó, amelyek elfojtására rendkívüli erőt (értsd erőszakot) alkalmazott a kormány, amelyet a puccs bekövetkeztéig a biztonsági erők is támogattak. A szudáni viszonyoktól nem idegen az erőszak, de a kormány által stabilan ellenőrzött területeken ilyen nagyságrendben az elmúlt évtizedekben nem igazán volt jellemző, annál inkább a polgárháborús régiókban.

SZUDÁN A NEMZETKÖZI TÉRBEN

Ahhoz, hogy rátérhessünk az Európai Unióval összefüggő kérdésekre, először a globális térben kell Szudánt elhelyeznünk.

Szudán izolációjának egyik belső eredője, hogy al-Bashir elnök ellen 2009-ben és másodízben 2010-ben is elfogatóparancsot adott ki a Nemzetközi Bűntetőbíróság (*International Criminal Court*, a továbbiakban: ICC), amelyek máig érvényben vannak. Ennek oka, hogy az országban zajló vagy zajlott polgárháborúk, elsősorban a dárfúri mészárlás kapcsán több rendbeli emberiesség elleni, valamint háborús bűncselekményekkel és népirtással vádolták meg. Azonban Szudán nem részese az ICC-t létrehozó Római Statútumnak, így az államnak nem kötelessége kiadni senkit az ICC-nek. Ennél érdekesebb, hogy más országok sem intézkedtek a kiadatás végrehajtása iránt, amikor lehetőségük lett volna rá, ennek ikonikus példája, amikor 2015-ben az Afrikai Uniónak (AU) a Dél-Afrikai Köztársaságban tartott közgyűléséről szabadon hazatérhetett, mivel az AU még korábban határozatot fogadott el az ICC által kiadott letartóztatási parancs tagok általi végre nem hajthatóságáról, a dél-afrikai

⁵ Scheffran, 2019. 4. o.

⁶ Dahab et al., 2019.

⁷ Dahab et al., 2019. 1. o.

bírósági rendszer pedig túl lassan bírálta el a kérdést.⁸ (Itt jegyzendő meg, hogy a puccsot végrehajtó szudáni hadsereg már a hatalomátvétel másnapján bejelentette, hogy továbbra sem adják ki al-Bashirt az ICC-nek.⁹)

Regionális szempontból az ország szűkebb környezetét az ún. IGAD-szubrégió jelenti. A Kormányközi Fejlesztési Hatóság (*Intergovernmental Authority on Drought and Development*, a továbbiakban: IGAD) 1986 óta létezik, tagjai Dzsibuti, Etiópia, Kenya, Szomália, Szudán és Uganda, fő célja pedig a klímaváltozással járó természeti katasztrófák, így a szárazság és elsvatagosodás elleni küzdelem a régióban.¹⁰ Ennek a szervezetnek a jelentőségére az EU-hoz fűződő viszony kapcsán még vissza fogunk térni.

Nem túlzás kijelenteni, hogy a nagyhatalmak globális játszóterén Szudán leginkább a Kínai Népköztársasághoz (a továbbiakban: Kína) kötődik, amely kapcsolat az 1989-es, al-Bashir elnököt hatalomra juttató katonai puccsig vezethető vissza. Nem titok, hogy Kínát elsősorban az olaj vonzotta az országba egy olyan időszakban, amikor a fenti puccs miatt a nyugati kormányok eltávolodtak az országtól, és az ENSZ, valamint az USA szankciói miatt a nyugati cégek kiszorultak, a Világbank és a Nemzetközi Valutalap pedig nem folyósított több segílyt.¹¹

Az 1990-2011 közötti időszakban Kína jelentős infrastrukturális beruházásokat hajtott végre az országban. Ezt elősegítette, hogy a 2005-ben a Szudán és a dél-szudáni lázadók meghatározó ereje, a *Sudan's People's Liberation Movement / Sudan's People's Liberation Army* (a továbbiakban: SPLM/A) által aláírt békemegállapodás (*Comprehensive Peace Agreement* – a továbbiakban: CPA)¹² biztonságosabbá tette az olajszállítást, mivel a tengeri kijáratot jelentő Port Sudan felé vezető olajvezetékek ellen a felkelők által addig intézett gyakori támadások nagyrészt abbamaradtak. Továbbá, mivel a CPA jelenleg is hatályban van, valamelyest segít a 2011-es népszavazás nyomán Dél-Szudánhoz került olaj kitermelésének, szállításának és kereskedelmének zökkenőmentessé tételében.¹³ A 2000-2013 között az azt megelőző időszakhoz képest is jelentősen nőttek a be-

⁸ Diyani-Mhango, 2017. 536-540. o.

⁹ Euronews, 2019.

¹⁰ Az IGAD-ról bővebben lsd.: <https://igad.int/about-us>; valamint: <https://publications.europa.eu/hu/web/eu-vocabularies/at-concept/-/resource/authority/corporate-body/IGAD/?target=Browse&>

¹¹ Johanson, 2016. 182-183. o.

¹² A CPA szövegét (angol nyelven) lsd.:

<https://peaceaccords.nd.edu/sites/default/files/accords/SudanCPA.pdf>

¹³ Johanson, 2016. 184-187. o.

áramló kínai pénzek (befektetések, segélyek, fejlesztési támogatások egyaránt), a kérdéses időszakban mintegy 13 milliárd USD érték áramlott Kínából Szudánba.¹⁴ Pontosabb adatok híján, és ellenkező bizonyítékok hiányában feltételezzük, hogy a 2015-ben 50 milliárd USD értékre nőtt Afrika felé áramló kínai támogatás egy jelentős hányadát - már csak nyersanyag potenciálja miatt is - továbbra is Szudán kapja, (ám most már valamilyen mértékben meg kell azon osztoznia Dél-Szudánnal).¹⁵

A kínai „soft power” befolyás pénzügyi eszközök melletti másik meghatározó eleme az aktív kulturális és médiajelenlét. A kulturális pillért a világ számos országában, így az afrikai kontinensen is jelenlevő Konfuciusz Intézetek (a továbbiakban: KI) jelentik. Az első afrikai KI-t 2005-ben Kenyában hozták létre, a szudánit 2007-ben. Figyelemre méltó, hogy Dél-Szudánban még ma nincs,¹⁶ pedig nem kevés idő telt el a függetlenedés óta, amely tényből levonhatjuk a következtetést, hogy van egy fajta kínai elfogultság (Észak)-Szudán irányában. A KI-k a felmérések szerint jelentős mértékben adnak hozzá az egész harmadik világ pozitív Kína-képéhez, és bár a kartúmi intézmény hatékonyságáról nincs biztos adat, de 2015-ben a kenyai lakosság 74%-a rendelkezett pozitív Kína-képpel (valamint a lakosság nagy része relatíve negatív képpel a nyugati demokráciákról, akárcsak a fejlődő világ egy jelentős részében), annak ellenére, hogy Kenya jelentősen jobb viszonyt ápol „a Nyugattal” mint Szudán.¹⁷

Ami a médiapillért illeti, itt is megfigyelhető egy fajta elfogultság (Észak)-Szudán irányában, és ez - bár mindkét Szudán relatíve kevés elemezhető sajtóanyagot termel - másik irányból is igaz, a dél-szudáni sajtó inkább érdekelvűnek (olajorientáltak) állítja be a kínai jelenlétet, míg az északi sajtó sokkal komplexebben közelít a témához, és igyekszik a hangsúlyt a kínaiak által kivitelezett fejlesztések hasznosságára helyezni.¹⁸

Végül meg kell említeni Kína és az USA közötti megközelítésbeli különbséget a Szudánt érintő fegyveres konfliktusok és a békefolyamat terén. A különbség abban foglalható össze, hogy míg az USA (és az ENSZ) inkább szankciókkal és punitív eszközökkel közelített a kérdés felé Szudánnal szemben, addig Kína nyíltan ellenezte a gazdasági szankciókat és politikai megoldásokat javasolt, még

¹⁴ Johanson, 2016. 187-188. o.

¹⁵ Johanson, 2016. 191. o.

¹⁶ A Konfuciusz Intézetek listáját lásd.: <https://www.digmandarin.com/confucius-institutes-around-the-world.html>

¹⁷ Johanson, 2016. 188-189. o.

¹⁸ Johanson, 2016. 189-191. o.

Dárfúr esetében is, valamint a fentebb már említett gazdasági (elsősorban olajipari) együttműködések és egyéb „soft power” eszközök bevetésével – mondhatjuk, hogy sokkal barátibb hangmenet ütött meg, amelynek meg is lett az eredménye a két ország viszonylatában.¹⁹

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS SZUDÁN VISZONYA

Az előző fejezet alapján nyugodtan mondhatjuk, hogy az Európai Uniónak meglehetősen korlátozott lehetőségei vannak Szudánban, hiszen az előbbieket alapján gyakorlatilag tény, hogy jelentősen rosszabb helyzetből indul a szudáni befolyásszerzésben, mint Kína. Az Európai Unió ugyanakkor nem teljesen közömbös Szudán iránt, amelynek emberi jogi megfontolások éppúgy állnak a háttérben, mint regionális és gazdasági célok. Az egyik talán legfőbb felteendő kérdés, hogy volt-e, illetve van-e az EU-nak koherens és konzekvens „Szudán-politikája”, amely pedig mint látni fogjuk, nem igazán válaszolható meg egyértelműen.

Kicsit távolabbról közelítve, az EU bizonyos mértékben jelen van a fentebb már említett IGAD-szuberégióban, elsősorban pénzügyi támogatások formájában, összhangban az EU és az AU közötti partnerségi megállapodással, valamint az EU-nak az úgynevezett ACP (*Africa, Caribbean and Pacific*) országok felé nyújtandó támogatásokkal kapcsolatos politikájával.²⁰

1999 novemberében Szudánnal, majd 2002-ben az SPLM/A-val kezdeményezett az Európai Unió emberi jogi tárgyú dialógust. Majd a CPA aláírása után az EU 590 millió euró értékű támogatást különített el Szudán számára, ugyanakkor az Európai Bizottság leszögezte, hogy az EU által nyújtott segítség mértéke a későbbiekben fokozatos lesz, és a CPA implementálásától, valamint a dárfúri helyzet alakulásától függ majd.²¹ 2005 júliusában pedig kinevezésre került Pekka Haavisto, mint az EU szudáni különleges képviselője, akinek feladata az EU békefolyamatban való részvétele maximális hatékonyságának biztosítása volt.²²

Az EU esetében ezt követően párhuzamosan volt jelen a „soft power” nyomásgyakorlás (elsősorban pénzügyi eszközök segítségével)²³ és a Közös Kül- és Biztonságpolitika (*Common Foreign and Security Policy* – a továbbiakban: CFSP)

¹⁹ Zilong, 2018. 140-142. o.

²⁰ Gibert, 2006. 142-143. o.

²¹ Gibert, 2006. 144. o.

²² Gibert, 2006. 144. o.

²³ Cumming, 2015. 479. o.

keretében végzett kisebb katonai missziók, utóbbiak története ugyanakkor az 1990-es évek második felére nyúlik vissza.²⁴ Elmondható, hogy az USA-hoz és az ENSZ-hez hasonlóan, igaz annál talán kiegyensúlyozottabban a negatív értelemben vett „*soft power*” nyomásgyakorlás (vagyis szankciók) és a CFSP-missziók - amelyeket a volt gyarmati hatalmak, így például Franciaország és Nagy-Britannia dominálnak²⁵ - jelentősebb szerepet kaptak, mint az egyéb eszközök.²⁶

Ugyanakkor tény, hogy az EU pénzzel is hozzájárult Szudán fejlődéséhez, de ezek az összegek jelentősen elmaradnak a Kínából befolyó pénzekhez képest. Például az ENSZ-AU békemisszió finanszírozásához az EU mindösszesen 3 millió euróval járult hozzá, és az egyéb támogatások is alkalmi pár százmillió eurós tételek,²⁷ miközben fentebb láttuk, hogy Kína rendszeresen dollármilliárdos nagyságrendben folyósít támogatásokat, segíti a fejlesztést, és eszközöl beruházásokat. Emellett az EU békefolyamatban való részvétele is erősen alulfinanszírozott volt, nem csak pénzeszközök, hanem emberi erőforrás tekintetében is, ami nem igazán járult hozzá egy pozitívabb Európa-kép kialakulásához Szudánban.²⁸

A Dél-Szudán létrejöttéhez vezető folyamatban szintén megpróbált részt venni az EU. Abban a hitben, hogy Thabo Mbeki (a Dél-Afrikai Köztársaság elnöke 1999-2008 között) egyformán nagy befolyással bír az északi és déli térfélen is, az EU komolyabban támogatni kezdte az általa vezetett „*AU High-level Implementation Panel*”-t, azonban végül a delegálni kívánt három technikai szakértőből kettő visszautasításra került. Hasonlóképpen elutasították Catherine Ashton, az EU külügyi főképviselőjének azon kérését, hogy az EU különleges képviselője részt vehessen a panelben, így az EU végül jelentős diplomáciai kudarcot könyvelhetett el a kérdést illetően.²⁹

KONKLÚZIÓ

Jelen elemzés szerzője összességében arra a következtetésre jutott, hogy az Európai Unió és Szudán közötti viszony javulását önmagában al-Bashir elnök megbuktatása nem fogja döntően befolyásolni.

²⁴ Enver, 2009. 45-46. o.

²⁵ Enver, 2009. 45-46. o.

²⁶ Cumming, 2015. 479-481. o.

²⁷ Cumming, 2015. 480. o.

²⁸ Cumming, 2015. 480. o.

²⁹ Cumming, 2015. 478. o.

Először is, a puccs autoriter rezsimek által vezetett arab államok (Szaúd-Arábia, Egyesült Arab Emírségek, Egyiptom) háttérműveleteinek következménye volt az iszlamista radikálisok, valamint a Törökország – Katar tengely befolyásszerzését megelőzendő, így kérdés, hogy a szudáni hadsereg meddig és milyen szinten fog kényszerít érezni, hogy megfeleljen a tüntetők demokratikus szólamainak, vagy akár a nyugati világ elvárásainak. Ezt erősíti, hogy 1989. óta Kína, amely szintén egy autoriter rezsimek, gazdaságilag gyakorlatilag uralja az országot, és bármiféle szudáni jövő elképzelhetetlen a támogatása nélkül. Az EU ehhez képest minden lehetséges módon elmulasztotta, hogy akár gazdaságilag befolyást szerezzen az országban, akár más módon vonzó szövetségesként tüntesse fel magát (megint csak ellentétben Kínával).

Továbbá, al-Bashir elnököt továbbra sem fogják kiadni az ICC felé, amely az egyéb emberi jogi kérdésekkel együtt olyan elvi konfliktusforrás lesz Szudán és a nyugati demokráciák között, amelyen nem lehet továbbra sem túllépni. Valódi demokratikus átmenet pedig akkor sem igazán várható, ha a szudáni hadsereg ígéreteinek megfelelően kiírják a demokratikus választásokat. Ezen kérdések szintén súlyos akadályt fognak képezni bármilyen, az EU-val való szorosabb együttműködés előtt.

Összefoglalva tehát a fent leírtakat, jelen idő szerint nincs okunk feltételezni azt, hogy az áprilisi hatalomátvétel után, illetve annak következtében Szudán és az EU kapcsolatában bármilyen radikális pozitív fordulat fog bekövetkezni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Baker, Aryn (2019): An Uprising in Sudan Threatens to Dismantle Three Decades of Authoritarian Rule. Forrás: <http://time.com/5511724/sudan-uprising-omar-al-bashir/>
- Country Report - Sudan (2016), The PRS Group Inc. Forrás: <https://library.usask.ca/ejournals/view.php?id=110978979593183>
- Cumming, Gordon D. (2015): The European Union in Sudan: A Missed Opportunity? The Round Table, Vol. 104. No. 4.
- Dahab, Maysoon - Abdelmagid, Nada - Kodouda, Ahmed - Checchi, Francesco (2019): Death, injuries and detentions during civil demonstrations in Sudan: a secondary data analysis. Conflict and Health, Vol. 13. No. 16.
- Dyani-Mhango, Ntombizozuko (2017): South Africa's Dilemma: Immunity Laws, International Obligations, and the Visit by Sudan's President Omar al-Bashir. Washington International Law Journal, Vol. 26. No. 3.

-
- Euronews (2019): Sudan's overthrown president Omar al-Bashir 'will not be extradited'. Forrás: <https://www.euronews.com/2019/04/12/sudan-s-overthrown-president-omar-al-bashir-will-not-be-extradited>
 - Ferhatovic, Enver (2009): Implementing Peace in Sudan: Lessons for the EU Common Foreign and Security Policy. *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 7. No. 4.
 - Gibert, Marie (2006): The European Union in the IGAD-Subregion: Insights from Sudan & Somalia. *Review of African Political Economy*, Vol. 33. No. 107.
 - Johanson, Daniel (2016): China's Soft Power in Sudan: Increasing Activity but How Effective? In: Zhang, Xiaoling - Wasserman, Herman - Mano, Winston (eds.): *China's Media and Soft Power in Africa - Promotion and Perceptions*.
 - Magdy, Samy (2019): As Sudan uprising grew, Arab states worked to shape its fate. Forrás: <https://www.sfgate.com/news/world/article/As-Sudan-uprising-grew-Arab-states-worked-to-13827774.php>
 - Scheffran, Jürgen (2019): *Military Implications of Global Warming*. Salem Press Encyclopedia of Science
 - Zilong, Cheng (2018): Peace from Outsiders - The United States and China in Darfur's Peace Process. *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 4. No. 1.