



Правительство переходного периода Сомали приступило к выстраиванию федеративной демократии

БУРХААН УОРСЕЙМ

Несколько министров недавно сформированного в Сомали федерального правительства переходного периода совершили недавно поездку по побережью страны, чтобы определить размеры ущерба, нанесенного цунами, в результате чего 50 тысяч людей остались без крова, воды и пищи.

Эта поездка ознаменовала первое инспекционное знакомство со страной нового правительства, сформированного федеральным парламентом переходного периода из представителей сомалийских кланов, собравшихся в Найроби (Кения). Правительство планирует начать перевод парламента и кабинета министров в столицу Сомали Могадишо к концу января. Оставшиеся властные структуры переедут туда к апрелю. Африканский Союз пообещал направить контингент миротворческих сил для защиты правительства в Сомали.

Процесс, приведший к формированию новой власти, был долгим и трудным. Понадобилось два года, чтобы договориться о создании парламента переходного периода. В октябре прошлого года парламент избрал Абдуллахи Юсуфа президентом страны. Президент Юсуф представил кандидатуру Али Мохаммеда Гхеда на пост премьер-министра. Однако, когда Гхеда объявил состав кабинета министров, он потерял первый вотум недоверия, а это означает, что в Сомали вновь начала действовать парламентская демократия — предложение по составу кабинета министров было заблокировано.

В конце декабря президент вновь представил кандидатуру Гхеда — без кабинета министров — и парламент одобрил ее. И в январе парламент согласился с предложением о разделе постов в кабинете министров среди сомалийских кланов и позднее одобрил второй состав кабинета Гхеда, куда вошли все видные военачальники, лидеры группировок и ряд бывших политиков и технократов.

Новые надежды для истерзанной страны

Сомалийское правительство переходного периода является результатом двухлетней работы примирительной конференции в Кении. Эта конференция, проходившая под эгидой и на средства Межправительственного Агентства Развития (IGAD) — региональной организации, состоящей из Эфиопии, Дубаи, Эритреи, Судана, Сомали, Кении и Уганды — собрала представителей различных сомалийских кланов, институтов гражданского общества и политических группировок. Конференция явилась самой серьезной и продолжительной попыткой в деле восстановления государственности в Сомали, стране, пережившей один из самых долгих периодов государственного коллапса в современной истории.

Унитарная система управления страной рухнула в 1991 году, когда опирающиеся на кланы армейские группировки свергли президента Мохаммеда Сиада Барре и стали вести друг с другом разрушительную гражданскую войну, разделившую страну на клановые феодальные владения. После коллапса власти все многочисленные попытки по восстановлению мира и государственной власти, включая и военное вмешательство ООН под командованием США в начале 90-х годов и проведение по меньшей мере 13-ти международных конференций по примирению, провалились.

Бурхаан Уорсейм — консультант по региону Африканского Рога (район Северо-Восточной Африки, включающей Джибути, Сомали, Судан и Эфиопию — прим. русс. ред.), директор-основатель Центра поддержки развития, расположенного в данном регионе.

Скептики предрекали схожую судьбу и самой последней попытке. Однако несогласия многих саркастических прогнозов и признаков несогласия конференции под эгидой IGAD удалось достичь консенсуса по ключевым вопросам, включая разделение властных полномочий между кланами и одобрения системы федерального правления для беспокойных регионов страны.



Президент Сомали Абдуллахи Юсуф и премьер-министр Гхеда (справа)

Разделение властных полномочий: формула 4.5

В противовес постколониальной риторике о «статусе государства», присущей временам первой республики (1960—1969 гг.) и затем второй (1969—1991 гг.), сомалийские участники примирительной конференции в Найроби приняли традиционную клановую систему в качестве механизма разделения властных полномочий.

Участники, ряды которых периодически возрастали до 800 делегатов, представляющие противоборствующие политические группировки и по традиции старейшин, договорились заложить основу государственности путем формирования парламента, в котором были бы представлены все сомалийские кланы. И после продолжительных переговоров о том, кто что получит и в каком объеме, они согласились на принятие формулы 4.5: четыре основных клана (Дир, Дарод, Хавийе и Дигил-Мирифле) получают каждый по 61 месту, а блок малочисленных кланов — 31 место в 275-местном парламенте страны на переходный период.

Процесс разделения парламентских мандатов в соответствии с формулой 4.5 проходил трудно, и из-за несогласия по ряду пунктов переговоры в Найроби едва не провалились. Внутри каждого крупного клана есть десятки второстепенных кланов, каждый из которых преисполнен сознанием своей важности и численности своих сил.

Однако в конечном итоге сомалийский федеральный парламент переходного периода был сформирован в кенийской столице Найроби 29 августа 2004 года с пониманием того, что исполнительные и судебные органы власти федерального правительства Сомали на переходный период будут также поделены в соответствии с той же формулой 4.5. Таким образом, когда парламент избрал своим спикером Шарифа Хассана Шейха Адена из клана Дигил-Мирифле, представители его клана понимали, что они уже выбывают из гонки за пост президента и премьер-министра страны.

В октябре прошлого года в ходе кампании, насчитывавшей 28 кандидатов, парламент избрал Абдуллахи Юсуфа, члена клана Дарод и лидера автономного северо-восточного штата Пунтленд, президентом республики. Менее чем через месяц Президент Юсуф назначил Али Гхеда, члена клана Хавийе, премьер-министром, который сформировал состав своего кабинета в соответствии с формулой 4.5.

Клановая схема имеет своих критиков. Националисты, группировка, претендующая на лидерство в политическом процессе, увидела в принятой формуле утверждение клановой системы, вероятность ослабления в дальнейшем сплоченности единого сомалийского народа (большинство которого говорит на одном языке и исповедует единые культурные и религиозные ценности). Некоторые женские организации также выражали свою озабоченность введением, по их мнению, старой патриархальной системы, которая может свести на нет участие женщин в политическом процессе — в 275-местном парламенте женщины занимают только 16 мест. Однако большинство сомалийцев, судя по всему, приветствуют механизм разделения власти по клановому признаку, рассматривая его как наиболее приемлемую для них временную структуру власти.

Согласие по федеративному договору

Из всех вопросов, вынесенных на обсуждение сомалийской примирительной конференции, ни один не был столь тернистым, как принятие федеративного договора для страны. Летом 2003 г., 5 из 6 комитетов, созданных для решения стержневых вопросов — от разоружения до земельных прав — подготовили согласительные документы. Но один из них — о создании федеративного договора — трещал по швам из-за несогласия договаривающихся сторон.

Так, один из лагерей выступал за немедленное принятие федеративной формы правления, тогда как другой хотел работать в направлении формирования сначала национальной конституционной комиссии, на которую и была возложена ответственность за развитие федеративного устройства и определения субъектов федерации.

Два лагеря продолжали противоборствовать друг другу, когда 15 сентября 2003 г. слабо подготовленный пленум делегатов одобрил седьмой по счету проект федеративного договора. Это поспешное одобрение договора рассматривалось некоторыми как продолжение дискуссии между делегатами, среди которых было несколько влиятельных лидеров группировок, для того, чтобы выйти из переговорного процесса и объявить о провале переговоров в Найроби.

Хотя несогласие в стане делегатов не касалось того, следует ли вообще принять федеративную систему, а сводилось в основном к тому, каким образом ее одобрить, противоречия привели к эффекту ослабления энергии тех, кто противился в первую очередь установлению федеративной системы правления. Некоторые интеллектуалы в стане националистов, которые считали себя исключенными из процесса переговоров, использовали едва не провалившиеся переговоры в Найроби как возможность еще раз заклеймить их как комбинацию, сорекструированную врагами Сомали (они в первую очередь подозревали в этом Эфиопию).

Потребовалась вмешательство президента Кении Мваи Кибакви, страны, проводящей эту конференцию, и президента Уганды Йоверги Мусевени, председателя IGAD, чтобы вернуть обе стороны за стол переговоров. К концу января 2004 года было достигнуто согласие по федеративному договору, в том числе соглашение о прагматичном, асимметричном подходе к федерализму, который позволил работать с имеющимися автономными штатами, а также в направлении формирования государства, в состав которого вошли бы все другие субъекты федерации.

Установление мира между кланами и регионами

Достижение общего понимания того, что возможные субъекты федерации могут быть идентифицированы с главными кланами, дает возможность создать пять или шесть штатов (из существовавших при прежнем режиме 18-ти), каждый из

которых будет сформирован из двух или более регионов. Однако лишь самопровозглашенная республика Сомалиленд на северо-западе и Пунтленд на северо-востоке имеют действующие правительства и местные парламенты, которые можно рассматривать как уже сформировавшиеся штаты. И, похоже, что Сомалиленд не стремится стать в скором времени субъектом федерации. Правительство в Харгайзе, столице Сомалиленда, не признает итогов переговоров в Найроби, хотя представители здешних кланов и принимали в них участие. Сомалиленд вовлечен в опасный спор с Пунтлендом по поводу двух регионов, являющихся источником политической, а иногда и военной конфронтации между двумя автономными штатами.

В центральной и южной части страны практически нет региональных администраций, их число минимально. Соперничающие между собой отряды милиции оспаривают контроль над некоторыми территориями. Федеральному правительству переходного периода будет крайне трудно согласовать интересы соперничающих кланов, которые в большинстве случаев носят трансрегиональный характер, и примирить их с идеей объединения регионов, на базе которого и будет сформирован в будущем союз штатов в рамках федерации.

В центре сложного, идущего снизу процесса формирования основ федерализма правительству придется иметь дело с крайне тяжелыми задачами и проблемами, доставшимися ему в наследство после гражданской войны. В число этих задач входит восстановление эффективно действующих управленческих механизмов на фоне неустойчивой обстановки в столице; восстановление контроля над таким приносящим доходы имуществом, как аэропорты и морские порты, содействие достижению примирения между враждующими кланами и более мелкими общностями на основе демобилизации и реабилитации их все

еще вступающих в столкновения отрядов милиции; создание заново полицейских сил, юридических и других органов по обеспечению безопасности населения, а также подготовка страны к проведению в ней свободных и справедливых всеобщих выборов. Все это необходимо сделать с минимальными затратами и под пристальным взглядом скептически настроенного международного сообщества, которое, похоже, предпочитает наблюдать, сидя, за происходящим в Сомали, нежели протянуть руку помощи.

В противовес постколониальной риторике о «статусе государства»... сомалийские участники примирительной конференции в Найроби приняли традиционную клановую систему в качестве механизма разделения властных полномочий.

О чем думают сомалийцы?

На вэбсайте Би-Би-Си был задан вопрос сомалийцам, живущим в стране и в диаспорах: «Достаточно ли Сомали устойчивая страна, чтобы иметь правительственные структуры?». Около 20 процентов сомалийцев, ответивших на него, в подавляющем большинстве дали положительный ответ, и лишь немногие заявили, что власть не нужна и еще очень немногие высказались в поддержку самостоятельной формы правления Сомалиленда на севере страны. Корреспондент Би-Би-Си также взял интервью у восьми сомалийцев в Могадишо и задал им вопрос, каковы должны быть приоритетные задачи новой власти и как они пережили 14 лет безвластия. Они назвали в числе первоочередных проблем безопасность и транспорт (беспрепятственный проезд по дорогам). Восемь опрошенных высказались за необходимость принятия мер в отношении продажи кхата (мягкого наркотика), существующих вооруженных блокпостов, за доставку продовольствия на рынки, вплоть до пения на свадьбах богатых сомалийцев. Почти все опрошенные поддержали новое правительство, но с некоторой долей скептицизма.

Смотри вебсайт в Интернете: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/talking-point/4022009.stm>