

Распад государства: локальный феномен или глобальная угроза?

К вопросу о кризисе в Сомали
1990–2008 гг.

Наталья Пискунова



В современном мире наиболее серьезные угрозы безопасности исходят не от возможного противостояния между государствами, а от нестабильности самих государств [Patrick 2006: 27]. Речь идет о нестабильности и хаосе, создаваемых неуправляемыми территориями и «распавшимися государствами». Спектр таких государств довольно широк: от «государств-анархий» (Сомали, Либерия) до «призрачных государств» (Заир/Демократическая Республика Конго), «анемичных государств» (Гаити), «государств-заложников» (Руанда) и «размытых государств» (Ангола, Мозамбик) [Gros 2004: 455–471], — и большая их часть находится на Африканском континенте. Таким образом, в основе нынешних угроз безопасности в странах Африки лежат слабость правления, нелегитимность власти и неэффективность государства как института [Rotberg 2004: 5].

В первой половине 1990-х годов в ряде регионов мира образовались «конфликтные зоны» с постоянной военно-политической напряженностью и периодическими вспышками насилия. Показательный пример — «дуга кризисов», включающая Судан, Эфиопию, район африканских Великих озер, Эритрею, Джибути и Сомали. Эту «дугу» образуют государства, которые до недавнего времени находились или продолжают находиться в вооруженном противостоянии друг с другом на фоне обостряющихся внутренних проблем, порождаемых политическими трансформациями и изменением роли государства как такового. Некоторые из них обладают суверенитетом, но не имеют легитимного правления, другие — в отсутствие мира в регионе — пытаются сохранить монополию на применение силы, контроль над границами и территорией. К тому же практически во всех государствах региона

«отсутствует реальное воплощение права граждан на участие в политике, равно как и подотчетность лидеров народу» [Patrick 2006: 28].

Изучение проблемы распада государства и его влияния на региональную безопасность осложняется тем, что исследователи во многом еще находятся в плену подходов, распространенных в период «холодной войны». Например, считается, что «логика домино» применима и в ситуации распада государства: как только государственные институты распадаются, их место занимают новые структуры, в том числе криминальные и террористические. Кроме того, до сих пор бытует представление, что успех или провал государства зависит только от его способности применять насилие.

Между тем стратегический подход к анализу проблемы распада государства требует «более тщательного ... изучения фундаментальных причин возникновения этого феномена» [Bilgin, Morton 2004: 171]. Как справедливо заметил Р. Ротберг, «ситуация распада государства всегда создается людьми; она не может быть случайностью, не может быть вызвана географическими, экологическими или какими-то внешними факторами. Именно ошибочные решения лидеров стран неразвитого региона разрушают государства и вообще любую, самую слабую форму политического управления, которая остается на руинах государственности» [Rotberg 2002b: 93].

Под *распадом государства* исследователи понимают процесс, при котором государство частично или полностью утрачивает способность управлять. При этом в 1990-е годы приоритетное внимание уделялось его итогам [Dorff 2005], а в начале 2000-х годов акцент сместился на сам процесс распада [Yannis 2002]. Тогда же появилось понима-

ние того, что термин «распад» неточен и имеет слишком широкий спектр значений.

Сегодня основное внимание исследователи уделяют не коллапсу, а ослаблению государства. При этом все чаще высказываются опасения по поводу возможных результатов этого процесса. Одну из угроз представляют негосударственные участники политического процесса (например, неформальные военизированные группы), которые активизируются в ситуации слабого или слабеющего государства и пытаются использовать ее в своих интересах. По мнению Р. Дорффа, как слабое, так и плохо управляемое государство — это вариации одной и той же проблемы: «Государство, в котором управление во многом или полностью ставится под сомнение (например, клановыми вождями, бандами и повстанческими группировками, как в Сомали), и государство, в котором абсолютистские режимы правили “железной рукой”, похожи друг на друга больше, нежели считалось ранее. Общим моментом в обоих случаях является относительное отсутствие легитимного правления, в частности, правления, при котором управляемые верят в легитимность системы и в людей, которые ими управляют» [Dorff 2005: 24]. Иными словами, за распадом государства стоит дефицит легитимности правления, порождающий гражданские войны, экономический крах, коллапс систем здравоохранения и потребления, проблему беженцев и т.д. Все это еще больше усугубляет слабость и нестабильность системы безопасности в самом государстве, а зачатую и в соседних странах.

Схема превращения страны в «распадающееся государство» довольно стандартна. На первом этапе правящая элита перераспределяет между кланами финансовые ресурсы, поступающие в виде международной помощи. Затем, ввиду отсутствия

государственных гарантий, начинается уход из страны основных иностранных торгово-экономических партнеров и инвесторов, что отражается на жизни граждан — государство вынуждено сокращать расходы на социальный сектор. Уровень безработицы повышается, инфляция растет галопирующими темпами. Государство перестает выполнять функцию гаранта безопасности, так как официальные лица стремятся получить как можно больше финансовых ресурсов и власти, в связи с чем нарушается алгоритм их перераспределения в обществе. Отменяются выборы, участие граждан в политике сводится к нулю. Когда ситуация почти полностью выходит из-под государственного контроля, появляются вооруженные формирования, пытающиеся при поддержке из-за рубежа взять власть в свои руки. Лидеры группировок, построенных по клановому принципу, начинают вводить свои правила, нормы управления районами, городами, отдельными регионами некогда единой страны.

Развитие кризиса в Сомали в 1990-х — начале 2000-х годов может служить яркой иллюстрацией описанной схемы. Рассмотрим подробнее ситуацию в этом государстве, которое в 1994 г. было признано «распавшимся» [Report of the Secretary-General to the Security Council on Somalia 1994].

Развитие сомалийского кризиса

Свержение силами оппозиции в 1991 г. прежнего сомалийского режима привело к затяжной междоусобной войне, в ходе которой произошел фактический распад государственности и резко обострились гуманитарные проблемы. Международное сообщество попыталось вмешаться в ситуацию. Совет Безопасности ООН ввел всеобъемлющее эмбарго на поставки оружия

и военного снаряжения в Сомали (резолюции № 733 от 23 января 1992 г. и № 1356 от 14 июня 2001 г.). Проведенные под эгидой ООН в первой половине 1990-х годов миротворческие операции «ЮНОСОМ-1» и «ЮНОСОМ-2» не принесли ожидаемых результатов. В 1993 г. провалилась американская операция. Многочисленные лидеры кланов и повстанческих групп сосредотачивали в своих руках все больше власти, ресурсов и территорий, что вынуждало тысячи людей покидать страну [Schachter 1997: 12]. Продовольственный кризис 1992 г. был вызван не столько засухой, сколько действиями повстанческих групп, препятствовавших эффективному распределению поступавшей в Сомали международной гуманитарной помощи.

События в Сомали вызвали обеспокоенность Эфиопии, которая в 1996–1997 гг. предприняла попытку провести на своей территории конференцию по национальному примирению в Сомали. После провала так называемого Содерского мирного процесса к урегулированию подключился Египет, на территории которого в 1997–1998 гг. прошло несколько раундов переговоров, но и они не увенчались успехом. К 2000 г. инициатива посредничества перешла к Джибути. Здесь в городе Арта состоялись первая и вторая конференции по примирению в Сомали (так называемые Артинские конференции). К тому времени предметом переговоров уже было не формирование центрального правительства, а построение основанных на органах местного самоуправления «блоков» — как отражение тенденции возникновения на территории Сомали независимых политических образований (Сомалиленд, Пунтленд, Маахир, Гальмудуг).

В период проведения конференций стало ясно, что не военизированные пов-

станческие группировки, постепенно утрачивавшие силу, а кланы должны служить базой будущего урегулирования и политических преобразований. *Переходная Национальная Ассамблея* (ПНА), образованная по итогам Артинских конференций, как раз строилась на клановой основе. Временным президентом страны, избранным парламентом, стал Абдикасим Салад Хасан, член наиболее влиятельного в Могадишо субклана Айр клана Хабер Гидир (семья Хавие), премьер-министром — Али Халиф Галейр из клана Долбаханте семьи Дород. Однако влияние Хасана распространялось лишь на некоторые районы Сомали [Menkhaus 2004: 364].

По соглашению о распределении власти было сформировано и *Переходное Национальное Правительство* (ПНП). Каждый клан получал в правительстве и в Переходной Национальной Ассамблее определенное количество мест (из 245 возможных), ключевые же посты распределялись в соответствии с ранжированием кланов.

Хотя в состав кабинета министров вошли представители всех регионов и кланов, в том числе выходцы из Сомалиленда и Пунтленда, ряд крупных военно-политических группировок и автономных территориальных образований не признали полномочий переходных властных структур. Более того, лидеры непримиримых группировок, не желавшие подчиняться недавно образованным центральным органам власти, предприняли попытку объединить усилия и реализовать собственный сценарий национального урегулирования. Этому вопросу были, в частности, посвящены переговоры 2000 г. в Найроби (Кения) Х. Айдида, М. Йа-лахоу, О. Али «Атто», Х. Омара и Д. Хусейна, совместно контролировавших большую часть Могадишо, а также трехнедельные

переговоры этих же лиц с участием «президента» Пунтленда Л. Юсефа в Аддис-Абебе (Эфиопия). По итогам этих встреч был создан Совет единства, объединивший оппозиционных лидеров, выступающих за созыв новой конференции по национальному примирению и образованию новых государственных структур. Руководители действующего переходного правительства получили приглашение участвовать в Совете единства на равных условиях с другими лидерами (один голос).

Поначалу жители Могадишо приветствовали образование ПНП, рассчитывая на финансовые вливания Запада, предназначенные для поддержки нового кабинета. Однако его неспособность создать какую-либо администрацию, хотя бы в столице, вскоре стала очевидной. Высшие должностные лица ПНП большую часть времени проводили за границей, пытаясь добиться дипломатического признания и финансовой помощи. Главная победа была одержана на уровне многосторонней дипломатии: Сомали вошло в ООН, Организацию арабских государств и Организацию африканского единства. Успех на дипломатическом поприще еще больше подстегнул стремление ПНП стать единственным и полноправным носителем власти в стране. Однако полного признания ему удалось добиться только от некоторых арабских государств, большинство же стран предпочли уйти от вопроса о признании правительства, которое, по сути, существовало лишь формально. К 2001 г. ПНП уже пребывало в затяжном полномасштабном кризисе.

ПНП вряд ли можно считать подлинно национальным и легитимным правительством. Во-первых, подавляющее большинство участников Артинского процесса, как и членов нового кабинета, составили бывшие чиновники коррумпированного дикта-

торского режима Мухаммеда Сиада Барре (1969–1991 гг.). Во-вторых, Сомалиленд, выступающий за отделение от Сомали, Пунтленд, не претендующий на независимость, а также наиболее влиятельные военно-политические, повстанческие движения и отдельные политические деятели не были представлены в Арте. После закрытия Артинской конференции ПНА столкнулась с угрозой распада сформированной коалиции.

По итогам следующей конференции по национальному примирению в Сомали, состоявшейся в Кении в 2004 г., был избран новый состав переходных органов власти. Временным президентом стал А. Ахмед.

В настоящее время районы относительной стабильности существуют лишь в северной части Сомали. Речь идет, в первую очередь, о самопровозглашенных квазигосударственных образованиях — Сомалиленде и Пунтленде. В большей же части южных и центральных районов администрация отсутствует (за исключением отдельных «городов-государств»). «Порайонный» контроль осуществляют родоплеменные, религиозные и военизированные структуры.

Таким образом, кризис в Сомали до сих пор не урегулирован. Сомалийское общество расколото, государственные институты в силу нелегитимности не работают. В условиях затяжного вооруженного конфликта территория Сомали превратилась в «базу террористических группировок, подрывающих гражданский мир и политическую стабильность государств мира» [Глобализация 2002: 108]. Гражданское население и гражданская инфраструктура служат «прикрытием для акций повстанческих движений, объектами возмездия и жертвами жестокого произвола, вызванного деградацией государственных структур» [Глобализация 2002: 99].

Перспективы урегулирования сомалийской проблемы

Провал миссий ООН «ЮНОСОМ-1» и «ЮНОСОМ-2», равно как и американской операции, наводит на мысль об ошибочности избранных миротворцами целей и методов их достижения. Очевидно, что в условиях раздробленности и нежелания отдельных автономных образований вливаться в единое унитарное государство вряд ли стоит говорить о возможности установления порядка силовым путем.

Один из часто предлагаемых вариантов урегулирования — создание конфедерации [Menkhaus 2006–2007: 86]. Однако первое, что должно быть урегулировано, — гражданская война, ведущаяся за территории и влияние. Это возможно только с привлечением авторитетных и незаинтересованных сторон. Возможно также возобновление миротворческой миссии ООН, но без участия в ней сил, к которым в сомалийском обществе сложилось негативное отношение.

Международное сообщество при условии четкой координации усилий заинтересованных стран способно содействовать сомалийскому урегулированию, но реального национального примирения можно добиться лишь путем вовлечения в этот процесс всех основных этнополитических группировок.

Сомалийская проблема усугубляется постоянным дроблением политических и военных групп и переходом к клановому принципу ведения переговоров. По мнению некоторых исследователей, акцент в урегулировании следует делать именно на кланы, так как «приверженность людей определенным кланам служит базой для создания конфедеративной общности или же децентрализованной системы автономных, основанных на кланах самоуправляемых провинций» [Hassan 1995: 20].

Между тем до сих пор неясно, насколько жизнеспособна сама клановая структура, особенно на юге Сомали. Непрерывающаяся фрагментация военно-политических групп «вряд ли позволит им выступить единым фронтом на переговорах, не говоря уже об их эффективности в плане осуществления функций управления государством» [Woodward 2004: 475]. Таким образом, одна из ключевых проблем сомалийского урегулирования заключается в наличии чрезмерно большого числа участников переговорного процесса, которое уже не является воплощением принципа представительности.

Можно утверждать, что клановый подход к проблеме урегулирования ошибочен. В первых, сомалийские кланы не стремятся к созданию единого государства — наоборот, они выступают против государства как такового, ведь именно хаос и анархия дают им возможность наращивать свои силы. Во вторых, при форсированном использовании такой подход обернется против самой возможности урегулирования. Дело в том, что в данном регионе привнесение правил и норм управления «сверху» может принести успех только в краткосрочной перспективе. «Глубинные» процессы могут объединять политиков и политические группы, так как формируются годами, что позволяет сглаживать первичные противоречия. Однако дееспособное правительство не возникает само по себе: «для развития этого процесса необходимо государство как таковое» [Talentino 2004: 558].

Строительство нации-государства на территории Сомали представляется нелегким делом, поскольку сомалийцы идентифицируют себя с этнической группой, семьей, кланом или субкланом, но не с государством [Yannis 2002; Wa Mutua 1995; Rotberg 2004]. Иными словами, националь-

ную идентичность здесь заменяет идентичность клановая.

Но, как известно, нация-государство не является единственно возможным результатом процесса нациестроительства в ситуации распада государства. Речь может идти, в частности, о таком современном «национальном» государстве как «централизованное государство, в котором автономные группы могут успешно оспаривать право применения силы в четко определенных границах» [Talentino 2004: 559]. В этом случае представители кланов и групп могут рассматриваться в качестве участников процесса создания государства, у которых есть собственное, а не навязанное извне, представление о том, как это государство должно функционировать.

В целом, перспективы урегулирования сомалийского кризиса довольно пессимистичны, особенно на фоне мировой тенденции превалирования внутривосточных конфликтов над межстрановыми. Вспышки насилия на территории Сомали не прекращаются из-за противоречий, которые невозможно разрешить в условиях сохраняющихся бедности, социального неравенства, этнических разногласий, неэффективности и слабости политических структур. В ситуации гражданской войны любые попытки построения национальной идентичности будут восприниматься как насильственное привнесение чужих ценностей, а значит, еще больше способствовать усилению конфликта.

В поисках ответа на проблему распада государства международное сообщество должно исходить из понимания стратегического характера угрозы. Ранее считалось, что внутривосточный конфликт можно урегулировать путем простого сочетания военной силы с усилиями по «строительству государства» (обычно все сводилось

к проведению выборов и созданию новых государственных институтов). Однако в случае распада государства речь идет не о погашении конфликта, не о замене одного набора государственных институтов другим, а о реальных изменениях. «В итоге государство само должно выработать свою уникальную стратегию преодоления кризиса правления, которая учитывала бы реальную легитимность и, следовательно, способность государства эффективно управлять» [Dorff 2005: 30].

* * *

Подведем некоторые итоги.

1. В условиях глобализации проблема «распавшихся государств» имеет не только локальное или региональное значение. Это проблема глобального уровня, представляющая угрозу миру [Rotberg 2002a: 127].

Распад государства следует рассматривать в контексте кризиса способности управлять и легитимности современных государств в целом [Milliken, Krause 2002: 755]. Слабость государственных структур относится к новым, «нетрадиционным» угрозам региональной безопасности, которые могут провоцировать конфликты и дестабилизировать страну/регион изнутри. Очевидно, что слабое государство неспособно обеспечивать собственную безопасность, поэтому накопленный в стране потенциал конфликта (насилия) может выплеснуться за ее пределы. Распад государства ведет к хаосу и подрыву всей системы региональной безопасности, так как на месте выбывшего игрока возникает политико-пространственный вакуум безопасности.

Некоторые эксперты связывают с ростом числа «несостоявшихся государств» «...вероятность глобальной альтернативы цивилизации: возможность распечатывания

запретных кодов антиистории, освобождения социального хаоса, выхода на поверхность и легитимации мирового андеграунда, утверждения на планете новой мировой анархии» [Неклесса 2002: 19].

2. Сомалийский кризис — показательный пример потенциальных конфликтов будущего — до сих пор не урегулирован. В условиях раздробленности и нежелания отдельных территориальных образований вливаться в единое унитарное государство вряд ли можно говорить о применимости какого-либо единого механизма разрешения этого кризиса. Препятствиями на пути мирного урегулирования в Сомали являются столкновения между кланами и подкланами, наличие автономных образований (Сомалиленд, Пунтленд), не стремящихся войти в состав единого государства, нехватка ресурсов для поддержания мирного процесса и пр.

3. Неудавшаяся попытка номинальной сомалийской власти провести реформы по рекомендациям международных организаций для достижения «эффективного управления» позволяет сделать следующий вывод: процесс восстановления государственности в «распавшихся государствах» сам по себе еще не приводит к снижению конфликтности в регионе. Более того, осуществление преобразований в условиях конфликта чревато его усилением. «Наложение» псевдодемократии на межклановую борьбу за власть ведет к неуправляемости политических процессов и к гражданской войне, что и произошло в Сомали.

В связи с этим целесообразно направить усилия, в том числе и международного сообщества, не на воссоздание государственности в Сомали, а на сдерживание возможных угроз, в том числе угроз, исходящих от террористических организаций.

примечания

Глобализация: человеческое измерение. 2002. М.

Неклесса А.И. 2002. «Проект «Глобализация». Глобальное мышление и стратегическое планирование в последней трети XX века // Глобальные и стратегические исследования. М.

Bilgin P., Morton A.D. 2004. From «Rogue» to «Failed» States? The Fallacy of Short-Termism // «Politics», vol. 24(3).

Dorff R. 2005. Failed States After 9/11: What Did We Know and What Have We Learned? // «International Studies Perspectives», № 6.

Gros J.-G. 2004. Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti // «Third World Quarterly», № 17(3).

Hassan F.A. 1995. «Somali Clans are the Key» // «New African», 331 (June), № 20.

Menkhaus K. 2004. Somalia: State of Collapse. Adelphi Papers, Oxford: Center for Strategic Studies.

Menkhaus K. 2006–2007. Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building and the Politics of Coping // «International Security», 31(3), Winter.

Milliken J., Krause K. 2002. State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies // «Development and Change», vol. 33, № 5.

Patrick S. 2006. Weak States and Global Threats: Fact or Fiction? // The Washington Quarterly», vol. 2, № 29, Spring.

Report of the Secretary-General to the Security Council on Somalia. S/1994/977. 1994: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/331/84/PDF/N9433184.pdf?OpenElement>

Rotberg R. 2002a. Failed States in a World of Terror // «Foreign Affairs», July/August.

Rotberg R. 2002b. The New Nature of Nation-State Failure // «The Washington Quarterly», № 25(3).

Rotberg R. 2004. When States Fail: Causes and Consequences, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Schachter O. 1997. The Decline of the Nation-State and its Implications for International Law // «Columbia Journal of Transnational Law», № 36(7).

Talentino A.K. 2004. The Two Faces of Nation-Building: Developing Function and Identity // «Cambridge Review of International Affairs», vol. 17, № 3, October.

Wa Mutua M. 1995. Putting Humpty Dumpty Back Together Again: The Dilemma of Post-Colonial African State // «Brooklyn Journal of International Law», № 21.

Woodward P. 2004. Somalia and Sudan: A Tale of Two Peace Processes // «The Round Table», vol. 93, № 375, July.

Yannis A. 2002. State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction // «Development and Change», vol. 33, № 5.