

BIULETYN

Nr 92 (957) • 16 października 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

Transformacja Somalii – wnioski dla Unii Europejskiej

Kacper Rękawek

Wybór nowego prezydenta Somalii i pokojowe przekazanie władzy zakończyły kolejny etap transformacji tego kraju. Nie oznacza to jednak uwolnienia Somalii od licznych problemów, których konsekwencje są odczuwalne w regionie Afryki Subsaharyjskiej i Wschodniej oraz na Oceanie Indyjskim. Dlatego społeczność międzynarodowa, a zwłaszcza Unia Europejska, jako największy dawca pomocy dla Somalii, muszą kontynuować działania w tym kraju i dostosowywać je do zmieniających się lokalnych warunków.

Po upadku rządu dyktatora Mohameda Siada Barre w 1991 r. Somalia stała się państwem upadłym, w którym przez kolejne 13 lat nie udało się odbudować najważniejszych instytucji państwowych. Ich załóżek stanowił dopiero Tymczasowy Rząd Federalny (TRF) Somalii, utworzony w 2004 r. i uznany przez społeczność międzynarodową. Przestał on funkcjonować w sierpniu 2012 r., gdy wskutek nacisków m.in. ONZ somalijscy politycy zdecydowali o zniesieniu tymczasowych instytucji politycznych, w tym o rozwiązaniu TRF. We wrześniu nowo ukonstytuowany parlament wybrał nauczyciela akademickiego Hassana Szejka Mohamuda na prezydenta Somalii. Było to pierwsze pokojowe przekazanie władzy w tym kraju od 40 lat. Nie oznacza to jednak końca procesu transformacji, gdyż Somalia będzie nadal zmagać się z problemami w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego oraz z niestabilną sytuacją polityczną, konstytucyjną i humanitarną.

Bezpieczeństwo wewnętrzne. Rząd prezydenta Mohamuda kontroluje jedynie ok. 1/5 nominalnej powierzchni kraju. Postępy w rozszerzaniu kontroli zależą najbardziej od militarnych sukcesów interweniujących tam wojsk etiopskich oraz oddziałów Misji Unii Afrykańskiej w Somalii, AMISOM. Interwencja zewnętrzna w Somalii jest wymierzona głównie w islamistyczną i powiązaną z Al-Ka'idą organizację Al-Shabaab (AS, „Młodzież”), kontrolującą znaczne obszary środkowej i południowej Somalii. AS jest aktywna także w Mogadiszu, gdzie we wrześniu 2012 r. dokonała m.in. zamachu samobójczego na prezydenta Mohamuda. W ostatnim roku AS zanotowała również niepowodzenia, w tym zwłaszcza utratę portu Kismaju, faktycznej stolicy somalijskich islamistów, na rzecz wojsk kenijskich wchodzących w skład AMISOM. Nie oznacza to jednak końca AS, którego oddziały najprawdopodobniej przystąpią w następnych miesiącach do działań partyzanckich.

Problemy polityczne. Proces ukonstytuowania się centralnych organów administracji Somalii nie był wolny od kontrowersji, ponieważ parlamentu nie wybrano w wolnych wyborach, lecz w wyniku nominacji przez starszyznę klanową Somalii. Selekcji parlamentarzystów towarzyszyły liczne wątpliwości związane z przeszłością niektórych kandydatów na posłów, a także z korupcją, która miała determinować decyzje elektorów. Pojawiły się również informacje, że skład parlamentu nie będzie odzwierciedlał rzeczywistych wpływów klanów w Somalii. Pomimo tych obaw nowy parlament somalijski składa się w większości z politycznych debutantów, którzy nie są kojarzeni z niepopularnymi rządami poprzedniego prezydenta Szarifa Szejka Ahmeda. Konsekwencją tego był niespodziewany wybór Mohamuda na prezydenta (komentatorzy przewidywali raczej łatwe zwycięstwo Ahmeda).

Pierwszym zadaniem nowego prezydenta będzie zapewnienie nielicznym centralnym organom administracji możliwości rozbudowy i rozwoju, co uprawniałoby ich dalsze funkcjonowanie. Do lepszego zarządzania krajem i skutecznego wzmacniania autorytetu rządu konieczne będzie także energiczne zwalczanie korupcji (wg danych ONZ ok. 70% środków pomocowych jest defraudowa-

nych). Próby reform zapewne spotkają się jednak z oporem ze strony m.in. polityków, klanowych i lokalnych przywódców czy zwolenników TRF, którzy korzystali z faworyzującej ich rzeczywistości politycznej w Somalii, gdzie pozornie tymczasowy rząd funkcjonował przez ponad 8 lat.

Problemy konstytucyjne. W sierpniu 2012 r. Zgromadzenie Konstytucyjne, wyłonione w drodze nominacji przez starszą klanową, przyjęło konstytucję Somalii, której nie przedstawiono obywatelom do akceptacji w referendum ze względu na zły stan bezpieczeństwa wewnętrznego. Konstytucja zakłada, że kraj będzie miał strukturę federalną, ale nie precyzuje dokładnie granic przyszłych części składowych federacji i prerogatyw ich potencjalnych władz. W praktyce w Somalii funkcjonuje kilka niezależnych od rządu w Mogadiszu ośrodków władzy, które będą musiały się porozumieć, jeśli kraj ma się na nowo zjednoczyć i wrócić do granic sprzed 1991 r. Dotyczy to regionów takich jak Somaliland (który w 1991 r. ogłosił niepodległość), Puntland i Galmudug czy też będący protektoratem Kenii Jubaland, przed 1991 r. pozostających jedynie pod iluzoryczną kontrolą rządu, faktycznie zaś autonomicznych lub niepodległych po upadku Siada Barre. Mogą one być niechętnie idei ponownego funkcjonowania w ramach jednego, federalnego państwa.

Sytuacja humanitarna. Humanitarna sytuacja Somalii należy do najtrudniejszych na świecie. Na skutek suszy w 2011 r. i niechęci AS do przyjmowania wsparcia z zagranicy ok. 2,5 mln mieszkańców kraju (więcej niż 25% populacji) potrzebuje w tej chwili pomocy humanitarnej. Ponad 1,3 mln Somalijczyków to uchodźcy wewnętrzni, a kolejny milion – zewnętrzni, głównie w państwach sąsiednich. Poprawę tej sytuacji mogłoby spowodować skuteczniejsze (uwzględniające zwłaszcza dane ONZ na temat defraudowania pomocy dla Somalii) zaangażowanie państw i organizacji wspierających ten kraj. Będzie to możliwe jedynie pod warunkiem poprawy sytuacji tamtejszego bezpieczeństwa oraz rozwiązania problemów politycznych i konstytucyjnych.

Zaangażowanie UE w Somalii i jego perspektywy. Społeczność międzynarodowa angażuje się w odbudowę Somalii od 1991 r., m.in. przez działania 17 agencji, funduszy i programów ONZ. Największym dawcą pomocy dla Somalii jest jednak Unia Europejska. W 2011 r. przekazała ona Somalii ok. 280 mln euro m.in. na budowę infrastruktury, ochronę zdrowia, rozbudowę szkolnictwa i działania demokratyzacyjne. Podobne priorytety pomocowe dla Somalii ma przygotowany przez polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015. Najbardziej widoczne i skuteczne działania pomocowe dla Somalii UE podejmuje w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Należy tu wymienić m.in.: misję EU NAVFOR–Atalanta, której celem jest zwalczanie piractwa u wybrzeży Somalii; kontynuację szkolenia somalijskich żołnierzy przez misję EUTM w Ugandzie; rozpoczęcie działalności misji EUCAP Nestor, powołanej do wzmocnienia regionalnych zdolności morskich w Rogu Afryki; oraz wsparcie finansowe, jakiego UE udziela misji AMISOM.

Ostatnie sukcesy sił morskich EU NAVFOR–Atalanta w walce z piratami (spadek liczby zajętych przez nich statków z 47 do 5 rocznie w ciągu dwóch lat) oraz postępy wojsk somalijskich, etiopskich i AMISOM w środkowej i południowej Somalii pozwalają na ostrożnie pozytywną ocenę dotychczasowego zaangażowania UE w dziedzinie WPBiO, które trzeba kontynuować, jeśli władze Somalii mają wykorzystać te osiągnięcia. Działania UE w Somalii nie powinny się jednak ograniczyć do nasilenia aktywności w ramach WPBiO (pomimo propozycji Kenii, by rozszerzyć mandat EU NAVFOR–Atalanta na walkę z AS) – należy się także skoncentrować na pomocy Somalijczykom w rozwiązywaniu problemów politycznych i konstytucyjnych, co zakończy się sukcesem tylko pod warunkiem poprawy bezpieczeństwa w kraju. Warto wykorzystać europejskie doświadczenia w innych krajach Afryki Subsaharyjskiej, np. w budowie demokratycznych instytucji i społeczeństwa obywatelskiego w Nigerii i Ghanie, choć nie zawsze są one pozytywne z powodu charakterystycznych dla regionu trudności (nepotyzm, korupcja). UE powinna także promować osiągnięcia demokratyzacyjne w krajach objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa oraz wspierać Somalię w procesie budowy i wzmocnienia samorządności terytorialnej, której elementy i mechanizmy przetrwały w tym kraju pomimo jego upadłości w ostatnich 20 latach. Należy pamiętać, że pomimo nacisków UE przyjęcie w Somalii struktury federalnej będzie najprawdopodobniej nie do zaakceptowania choćby przez niepodległy w praktyce Somaliland. Społeczeństwo somalijskie musi samodzielnie wypracować model przyszłej struktury terytorialnej kraju, a priorytetem powinno być tu dążenie do faktycznego powrotu Somalii do granic z 1991 r. oraz ponowne włączenie w jej skład tych regionów, które przez ostatnie dwie dekady funkcjonowały jak *de facto* niepodległe państwa.