МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФАКТОРЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ТРАНЗИТОВ

А.С. МАДАТОВ, И.Р. ХИНТБА

Кафедра политических наук
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, 1171987, Москва, Россия

Статья посвящена изучению международного воздействия на демократические транзиты и консолидацию, а также роли правительственных и неправительственных организаций.

Современная волна демократизации, охватившая за последние более чем три десятилетия почти все континенты, обусловлена совокупностью внешних и внутренних факторов, связанных как с международной ситуацией, так и с положением в отдельных регионах и странах.

Как известно, одной из важнейших предпосылок либерализации и демократизации в каждой отдельной стране является кризис легитимности прежнего авторитарного или тоталитарного режима. Казуальные факторы, определяющие кризис легитимности, могут быть различными: это и экономический кризис, и изменения в социальной структуре общества (связанные в первую очередь с ростом среднего класса), и изменения в ценностных ориентациях значительной части общества и т.д. Среди совокупности причин, связанных не только с предпосылками демократизации, но и напрямую влияющих на процесс консолидации демократии, немаловажная роль принадлежит внешним (или международным) факторам. Как справедливо отмечает один из основоположников транзитологии Д. Растоу, «влияние из-за рубежа присутствует практически во всех случаях» демократических транзитов [4. С.57]. Извне на процессы транзита и консолидации могут воздействовать отдельные государства или союзы государств, а также международные и региональные организации и неправительственные структуры.

Длительный характер современной общемировой демократической волны, которая на сегодняшний день охватывает более чем тридцатилетний период, обуславливает необходимость выделения определенных стадий демократизации, на каждой из которых по-разному проявлялось воздействие международных факторов. В рамках современной волны демократизации целесообразно выделить следующие этапы:

- период детанта (1974 – конец 1970-х гг.), совпавший с начальной волной демократизации, с одной стороны, кратковременная разрядка международной напряженности стала одним из факторов начала новой волны демократизации, с другой, этот период процесса перехода от авторитаризма к демократии охватил главным образом страны Южной Европы (Испания, Португалия, Греция); в отдельных странах Латинской Америки (например, в

Бразилии) наблюдалась главным образом либерализация режима пока еще в рамках авторитарного политического пространства;

- вторая стадия приходится на конец 1970-х годов – вторую половину 1980-х годов. Это период отхода от разрядки и обострения противоречий между двумя сверхдержавами, что продолжало оставаться одним из факторов легитимности авторитарных тенденций в третьем мире. Одновременно в этот период намечаются тенденции к демократизации и либерализации в отдельных странах Латинской Америки и Африки (например, в Бразилии и Сенегале). «Доктрина Картера» активизирует деятельность США по поддержке демократии во всем мире;

- третий этап охватывает вторую половину 1980 – начало 1990-х годов; кульминацией данной стадии являются события 1989 года, ознаменовавшие крах так называемого «реального социализма». На этот же период приходится кризис авторитаризма в странах с просоветскими режимами в третьем мире (или социалистической ориентации), а также в правоавторитарных режимах (Чили, Южная Корея). Администрация Рейгана интенсифицирует международное давление на коммунистические режимы. «Новое мышление» во внешней политике, провозглашенное М. Горбачевым в 1987 г. и подразумевавшее отмену «доктрины Брежнева», сыграло роль стимулирующего фактора и предоставило странам-сателлитам СССР carte blanche на запуск процессов демократической трансформации. Гуманитарные интервенции становятся все более распространенным способом «принуждения к демократии»;

- современная стадия демократического транзита и консолидации демократии приходится на период с начала 90-х годов по настоящее время; именно на этой стадии выявилась неравномерность процесса демократизации, противоречивость и непоследовательность в консолидации демократии и даже отдельные факты отката от демократического развития. Вместе с тем на этот же период приходится усиление роли ЕС как внешнего фактора демократических транзитов, а также активизация деятельности международных неправительственных организаций. Однако в ряде случаев деятельность по «поддержке демократии» начинает давать ощутимые сбои.

Таким образом, на каждом из вышеуказанных временных отрезков влияние международных факторов было различным как по своему характеру, так и по степени воздействия. Когда речь идет о внешних факторах, воздействующих на демократические транзиты в отдельных странах и регионах, то здесь целесообразно классифицировать основные направления международного воздействия. Эта классификация может быть осуществлена по следующим параметрам: 1) по уровню воздействия; здесь можно выделить факторы опосредованного и непосредственного влияния. К числу первых можно отнести непосредственное военное вторжение, внешнее дипломатическое давление, внешнее экономическое давления (в частности предоставление экономической помощи и внешних кредитов при условии смены авторитарного режима), выступления мировой общественности против

отдельных проявлений авторитарной политики в тех или иных странах (особенно против нарушений прав человека) и.т.д.

Факторами, оказывающими опосредованное влияние на внутренние политические процессы в старых режимах, на наш взгляд, являются:

- общая международная ситуация, которую многие транзитологи обозначают гегелевским выражением Zeitgeist (дух времени), используя его для обозначения общемировой тенденции к демократизации;
- степень географической близости (или напротив – отдаленности) страны или региона от государств с развитыми и устоявшимися демократическими системами;
- влияние процессов демократизации в соседних странах региона, которые С. Хантингтон называет эффектом снежного кома [5. С.113-119]; это проявилось в процессе демократических транзитов в Южной Европе в первой половине 70-х годов, Латинской Америке в 80-е годы, странах Центральной и Восточной Европы в конце 80-х годов и т.д.

Здесь также следует отметить, что к числу международных факторов как кризиса легитимности авторитарных и тоталитарных систем, так и дальнейшего процесса демократической трансформации можно отнести и отдельные внешнеполитические действия, инициируемые самими антидемократическими режимами. В свою очередь эти действия, вытекающие из сущности автократического режима, могут носить либо долговременный характер, являясь одним из направлений внешней политики государства, или же представлять собой отдельные внешнеполитические акции, как правило, предшествующие краху старого режима. В обоих случаях ведущие акторы внешнеполитических действий преследуют субъективную цель укрепить существующий режим или (во втором случае) восстановить его легитимность либо спасти от окончательного краха.

В первом случае в качестве примера можно привести длительную колониальную войну Португалии в Африке, которая способствовала углублению кризиса португальского общества и стала одной из главных предпосылок революционного переворота 1974 г. В бывшем СССР такими направлениями внешней политики являлись холодная война (в том числе ее обострение в первой половине 1980-х гг. после кратковременной разрядки), гонка вооружений, усугубившая кризис советской планово распределительной экономики, а также затяжная война в Афганистане. Все эти факторы обусловили необходимость экономических и политических реформ, связанных с политикой перестройки.

Во втором случае примерами могут служить Греция и Аргентина. Например, в Греции в последние годы правления «черных полковников» это проявилось в греческих посягательствах на Кипр. В ответ на инициированный «черными полковниками» в 1974 г. военный переворот на Кипре Турция немедленно ввела на остров свои войска, что создало угрозу вооруженной конфронтации между двумя странами блока НАТО. Однако вместо роста национального единства, кипрская авантюра вызвала очередной взрыв недовольства режимом «черных полковников», подогреваемый угрозой

международной изоляции Греции. Поэтому искусственное развязывание так называемого кипрского кризиса привело к окончательному банкротству правящего авторитарного правительства Греции, которое было вынуждено подать в отставку и объявить о переходе к гражданскому правлению. Аналогичная ситуация наблюдалась в 1982 г. в Аргентине, когда в результате резкого ухудшения экономического положения правительство генерала А. Галтиери прибегло к аннексии Фолклендских островов, бывшей английской колонии. Однако военное поражение Аргентины в конфликте с Великобританией выявило окончательное банкротство военно-бюрократического режима.

Если классифицировать основные методы внешнего влияния на процессы демократизации, в той или иной степени инвариантные для каждого этапа, то здесь можно выделить различные формы принуждения к демократии и методы убеждения и использования системы стимулов.

Что касается принуждения к демократии, то в истории существовали случаи прямого насаждения необходимой институциональной модели извне, чаще страной-победительницей на территории разгромленного противника (например, действия США на территории побежденных во Второй мировой войне фашистских Германии и Италии, милитаристской Японии). Зачастую принудительное (силовое) навязывание демократических институтов становится целью так называемых гуманитарных интервенций – акций с использованием вооруженной силы для предотвращения и/или прекращения геноцида, массовых убийств и других форм систематических и крупномасштабных нарушений фундаментальных прав человека, осуществляемых другими государствами на территории страны, где происходят данные нарушения. Активизация гуманитарных интервенций в последние десятилетия связана с переосмыслением понятия суверенитет. Суть этой смысловой ревизии иллюстрируется цитатой из выступления Генерального Секретаря ООН Б.-Б. Гали в 1991 г.: «Сейчас как никогда осознается, что принцип невмешательства во внутреннюю компетенцию государств не должен рассматриваться в качестве защитного барьера, за которым систематически безнаказанно нарушаются права человека» [11]. Если по определению задача гуманитарной интервенции заключается в предотвращении гуманитарной катастрофы (например, недопущение гибели мирного населения) и оказании экономической помощи, то последняя четверть XX в. дает множество примеров политического использования этого инструмента, чаще всего в одностороннем порядке. Гуманитарной интервенцией были названы военные операции США в Гренаде (1983), в Панаме (1989), в бывшей Югославии (1992), в Косово (1999), в Сомали (1992-1993, 2007), на Гаити (1994) и т. д. Все эти операции имели явный политический оттенок и завершались смещением существовавших авторитарных систем и неугодных США лидеров и попытками (иногда безуспешными) запуска демократических преобразований.

Когда речь идет об убеждении и использовании системы стимулов и санкций, то имеется в виду метод внешнего влияния, который зачастую

реализуется на так называемом «наднациональном» уровне. Он проявляется во всемерном стимулировании неправительственных организаций и институтов гражданского общества, политической активности масс, их демократической социализации. Он нацелен как на расшатывание авторитарных режимов, так и на углубление демократических реформ.

В настоящее время функционирует целый ряд специализированных организаций. Крупнейшие из них – Американское агентство по международному развитию (USAID), Национальный фонд поддержки демократии (NED), Дом Свободы (Freedom House), Национальный демократический институт (NDI) и т. д. Все они провозглашают своей целью продвижение демократии по всему миру.

Основными направлениями деятельности подобного рода организаций в странах с нестабильными политическими системами, особенно в переходных и постконфликтных регионах, являются: укрепление законности – поддержка правовых реформ, обеспечение справедливого правосудия, защита прав человека, создание возможностей для реализации интересов этнических, религиозных и иных меньшинств [7. С.20]; борьба с коррупцией и произволом властей; развитие «третьего сектора» - различных неправительственных и гражданских организаций, контроль и мониторинг избирательного процесса; оказание образовательных услуг, в том числе подготовка чиновников новой формации.

Одна из ключевых задач этих организаций состоит в повышении открытости автократических и полуавтократических систем остальному миру, вовлечение их в объективный глобализационный контекст, лишающий авторитарных лидеров контроля над ситуацией. «Чем более открытыми они становятся в плане торговли, инвестиций, обучения за рубежом и поездок в другие страны, чем больше подвержены они процессам глобализации, чем больше население погружается в контекст мировой культуры и образования, тем менее репрессивным будет становиться режим» [12].

Можно привести следующие примеры конкретной деятельности этих агентств. В 2002 г. USAID удалось организовать вещание первой независимой радиостанции в Таджикистане («Asia-Plus»), покрывающее практически всю страну [13], а также осуществить грандиозный проект по открытию независимых высокопрофессиональных юридических служб, добившихся отмены незаконных решений органов местного самоуправления и государственной власти, а также оспаривающих политически ангажированные судебные решения в Боливии, Камбодже, Колумбии, Бангладеш, Болгарии, Македонии и других странах [13]. Правительственные структуры США, в том числе USAID, истратили многие миллионы долларов на поддержку деятельности оппозиционного движения «Солидарность» в Польше, обеспечение справедливого референдума в Чили в 1988 г по вопросу о продлении сроков пиночетовского правления, финансирование демократических выборов в Никарагуа в 1990 г. и многих других аналогичных акций с целью лишить власти сандинистов [8. С.20].

Для осуществления деятельности по продвижению демократии привлекаются значительные, порой колоссальные финансовые средства. Бюджет большей части подобных организаций формируется из негосударственных источников. Что же касается правительственной USAID, то в 2008 г. конгресс США планирует выделить ей на развитие демократии во всем мире и связанные с этим программы по обеспечению экономического роста и повышению человеческого потенциала колоссальную сумму в более чем 10 млрд. долл. США (общий бюджет USAID – около. 25 млрд. долл. США) [11].

Необходимо отметить, что правительство США всегда рассматривало деятельность по мировому демократическому развитию важнейшей составляющей своей внешней политики. Теоретическим оправданием такой позиции служит известная концепция «демократического мира» - очевидный парафраз подкрепленной эмпирическими фактами кантианской идеи о том, что свободные (демократические) государства не воюют друг с другом (М. Хаас, М. Салливэн, Д. Бабст) [3]. Идеологами американского неогегемонизма расширение «сферы свободы» рассматривается в качестве единственного способа обеспечить безопасность США и расширить геополитическое влияние страны. «Мир, в котором распространение демократий приводит к сокращению вооруженных конфликтов, станет истинным Pax Americana», - отмечает теоретик американского неогегемонизма Д. Муравчик [9. С.7].

Различные формы влияния как на межгосударственном (экономические санкции или преференции, дипломатическое давление либо поддержка), так и на транснациональном уровнях направлены на создание такой международно-правовой среды, которая препятствовала бы усилению авторитарных тенденций и способствовала стимулированию демократических преобразований через систему положительных и отрицательных санкций. Именно в этом смысле принято говорить, что демократия с крушением коммунистической альтернативы стала единственной международно-легитимной системой организации политической власти.

Если обратиться к проблеме демократических транзитов с позиций системного подхода, то здесь целесообразно сослаться на мнение российского исследователя М.Г. Анохина, который отмечает, что «если развитие конкретной системы отстает по темпам от развития среды, то доминирующим элементом в их взаимодействии становится последняя. При этом, чем дальше ушла вперед в своем развитии окружающая среда, тем больше ее преобразующая сила» [1. С.118-119]. В качестве окружающей среды консолидирующихся демократий может рассматриваться западное сообщество, представленное, например, структурами Европейского Союза.

Европейское Сообщество становится все более значимым мировым актором, имеющим свои, зачастую отличные от интересов США, цели внешней политики. С расширением ЕС в 2004 г. и включением в его состав десяти центрально- и восточноевропейских стран Евросоюз становится одним из мощнейших «моторов» демократического развития на континенте.

Как писал профессор Ж. Рапник, «присоединение к Европейскому Союзу рассматривалось в качестве наивысшей цели для переходных стран Центральной и Восточной Европы. Для них интеграция в ЕС была индикатором успешности и необратимости их демократических транзитов» [10. С.123]. На саммите (совете) ЕС в Копенгагене в июне 1993 г. была разработана система условий, соблюдение которых может являться «пропуском» в Европейское сообщество для стран-кандидатов – так называемые «копенгагенские критерии» вступления в ЕС. Кандидат на членство в ЕС должен соответствовать трем основным критериям: (1) политическому: стабильность институтов, осуществляющих демократическое управление, обеспечивающих власть закона, защиту прав человека, а также уважение и защиту интересов меньшинств; (2) экономическому: функционирование эффективной и конкурентоспособной рыночной экономики; (3) правовому: принятие обязательств членства, включающих приверженность целям политического, экономического и финансового союзов. При этом стандарту демократичности придается первостепенная важность как единственному условию начала переговоров о возможной интеграции [15]. Перспектива членства в ЕС непосредственным образом повлияла на повышение показателей демократичности посткоммунистических стран ЦВЕ. Как отметил по этому поводу Р. Дарендорф, необходимость соответствовать т.н. копенгагенским критериям демократии, власти закона и рыночной экономики продемонстрировала «выдающийся образец позитивного вмешательства во внутренние дела других государств» [2. С.110].

Стимулирование демократического развития значится в качестве одной из основных целей в уставных документах таких международных и региональных организаций как ООН, ОБСЕ, НАТО, Всемирного Банка, Африканского Союза и т.д. В 1991 г. Организация Американских Государств (ОАГ) одобрила «Сантъягское соглашение о демократии», которое предусматривает немедленные консультации и действия стран-участниц в случае свержения демократии в одной из них [12].

Говоря о важности международных факторов, воздействующих на процесс демократизации, необходимо сделать ряд важных уточнений.

Во-первых, одно лишь внешнее влияние не может служить движущей силой демократизации и демократической консолидации. Попытка демократизировать Ирак и Афганистан посредством форсированной политической и экономической помощи извне, через значительное внешнее влияние, натыкается на несоответствие структурных факторов задачам демократического развития. В результате наблюдаются, с одной стороны, своего рода феодальная раздробленность и «хаотическая государственность» в Афганистане, а с другой - чрезвычайная нестабильность политической системы и социальная взрывоопасность в Ираке.

Во-вторых, пример Саудовской Аравии и Египта (а в прошлом военных авторитарных режимов Латинской Америки) свидетельствует о том, что стратегические интересы крупнейших мировых акторов, в данном случае

США, могут стоять выше идеалов демократии. В ответ на лояльность КСА и Египта, США фактически нейтрализовали демократизирующее воздействие внешней среды на эти влиятельнейшие мусульманские государства. Здесь проявляется избирательный характер внешнего влияния, которое в некоторых случаях интенсифицируется и приобретает вид «экспорта демократии» и гуманитарных интервенций (Сьерра-Леоне, Гренада, Панама, Гаити, Ирак, Афганистан) или же практически полностью устраняется.

Еще одним отрицательным фактором становится внешнеполитическая деятельность администрации Дж. Буша. Наступление на права человека в США в рамках борьбы с терроризмом, пытки заключенных в иракских тюрьмах и Гуантанамо, содержание целой сети тайных тюрем ЦРУ по всему миру, пренебрежение международным правом (война в Ираке) – все это наносит ощутимый удар по моральному праву США требовать от других стран следованию принципам демократии и соблюдению прав человека. Это облегчает задачу авторитарным лидерам возможность бороться с обвинениями в наступлении на демократию в своих странах. Как справедливо отмечает по этому поводу американский политолог Т. Карозерс, «до тех пор, пока администрация Буша не разрешит явное противоречие между ее непростительной склонностью к нарушению индивидуальных прав во имя борьбы с терроризмом и своей проповедью свободы как главного средства от терроризма, ее деятельность по продвижению демократии будет иметь весьма смутные перспективы» [6. С. 68].

Тем не менее, практически неустранимым является важнейший внешний фактор - усиление глобальной взаимозависимости. Это вполне объективный процесс, обладающий собственной логикой, зачастую независимой от деятельности тех или иных международных акторов. Однако его эффекты не поддаются однозначному предсказанию.

ЛИТЕРАТУРА

1. Анохин М.Г. Политические системы: адаптация, динамика, устойчивость (теоретико-прикладной анализ). – М.: Инфомарт, 1996.
2. Дарендорф Р. Искушение авторитаризмом // Россия в глобальной политике. – 2005. - Т.3. - №5, сентябрь-октябрь.
3. Кулагин В.М. Мир в XXI веке: Многополюсный баланс сил или глобальный PAX DE-MOCRATICA? Гипотеза «демократического мира» в контексте альтернатив мирового развития // Полис. - 2000. - № 1.
4. Растоу Д.А. Переходы к демократии: попытка динамической модели // Полис. - 1996, № 1.
5 .Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / Пер. с англ. – М.: РОС-СПЭН, 2003.
6. Carothers Th. The Backslash Against Democracy Promotion // Foreign Affairs. – 2006. - Vol. 85. - № 2, March/April.

7. Global Civil Society: An Overview / by Lester M. Salamon, S.Wojciech Sokolowski and Re-gina List. - Baltimore, MD: The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies, 2003.
8. Linz J.J., Stepan A. Problems of Democratic Transitions and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. - Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.
9. Muravchik J. Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny. – Washington D.C.: The AEI Press, 1991.
10. Rupnik J. Eastern Europe: The International Context // Journal of Democracy. - 2000.-Vol. 11. - № 2.
Интернет-ресурсы
11. Танья Г. Гуманитарная интервенция и гуманитарная помощь: эхо прошлого и перспективы / http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=193&Itemid=49
12. Diamond, Larry. Universal Democracy? / Policy Review, No. 119, June 2003 http://www.policyreview.org/jun03/diamond.html
13.http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/civil_society/ss3.html
14.http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/rule_of_law/ss5.html
15.http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhague_en.htm

INTERNATIONAL FACTORS FOR DEMOCRATIC TRANSITIONS

A.S. MADATOV,
I.R. HINTBA

Political Sciences Chair
The Department of Political Science
Peoples' Friendship University of Russia
10a Miklukho-Maklaya St., 117198 Moscow, Russia

The article is devoted to the analysis of international impact for democratic transition and consolidation, of he role of governmental and non-governmental organizations.