

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛОВИЙ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ СТАНОВЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ

Сеймур Мартин Липсет, Кён-Рюн Сен, Джон Чарльз Торрес

Неспособность многих наций, ставших независимыми в результате второй мировой войны, обеспечить в своем новом государстве правление политической системы, основанной на принципах демократии, побудила ученых-социологов провести исследования с целью определения необходимых условий и требований, на которых зиждется демократия. Первоначальные исследования, относящиеся к концу 50-х — началу 60-х годов, стремясь объяснить природу движущих сил демократии, были в основном посвящены особенностям взаимосвязи между политическими системами, с одной стороны и условиями социальноэкономического положения в государстве и состоянием его общественно-политических структур, — с другой, т. е. теми условиями, которые были вызваны к жизни процессами индустриального роста и модернизации, находящимися в прямой зависимости от повышения процента грамотности местного населения, урбанизации, среднегодового уровня совокупного общественного продукта и т. п. Анализ, осуществленный в этом направлении политологами и социологами, привел к выводу о том, что

экономическое развитие страны, высокий среднегодовой уровень совокупного общественного продукта (GNP) на душу населения неразрывно связаны с политической демократизацией страны (Lerner, 1958, p. 43—107; Lipset, 1959, p. 69—103; Lipset, 1960, p. 27—64, 469—476). Для того чтобы процесс демократизации страны стал стабильным и полнокрывным, жизнедеятельность и нормы поведения новых демократических структур, подчас противоречащих принципу строгого законопослушания, должны быть весьма эффективными, что в основном возможно после десятилетий непрерывного экономического процветания. Продолжительная эффективность демократических структур в свою очередь закладывает базу для утверждения законности, обеспечивает прочность власти, включая правила демократической игры, ставшие непременным условием политической системы (Lipset, 1960, p. 64—80; Lipset, 1963, p. 16—23, 245—247). Однако несмотря на впечатляющий подъем экономики, отмеченный во многих развивающихся странах в 60-х и 70-х годах, жи-

Сеймур Мартин Липсет — профессор Хэйзелской кафедры общественной политики университета Джорджа Мейсона в г. Фэрфаксе, штат Виргиния, США (George Mason University, Fairfax, VA 22030—4444, USA), ведущий член Совета Гуверовского института в г. Стэнфорде, штат Калифорния, президент американской Ассоциации социологов в 1992—1993 гг. Его последняя книга: «Раскол континента: общественные ценности и организации Соединенных Штатов и Канады» (Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada). Кён-Рюн Сен — защитил докторскую диссертацию по социологии в Стэнфордском университете, в настоящее время занимает должность помощника профессора в Халимском университете в г. Чхунчхоне, Корея. Джон Чарльз Торрес — докторант на кафедре социологии в Стэнфордском университете.

даемое торжество демократической политической системы тем не менее в большинстве этих стран не состоялось. Некоторые страны с выдающимися экономическими показателями сохранили стойкую авторитарную политическую систему. К их числу относятся, например, Бразилия, Испания, Республика Корея, Тайвань и ряд других. В этот период появился поток аналитической литературы, содержавшей самые противоречивые выводы о взаимосвязи между экономическим развитием и демократией. Противоречивость подобных выводов, несомненно, отражала разнообразие методологии проводимых исследований, но тем не менее некоторые результаты, полученные эмпирическим путем, поставили под сомнение тезис о взаимосвязи экономического развития и демократии (Snijde and Neubauer, 1969; Lijphart, 1972, p. 4, 417—432; Huntington and Dominguez, 1975, p. 59—66). Усиление диктаторских режимов (особенно в Латинской Америке), сопровождавшееся ростом экономического производства, дало основание для утверждений о том, что последний гораздо лучше обеспечивается авторитарной властью, нежели демократией (Linz and Stepan, 1978; O'Donnell, 1973; Collier, 1979)¹. Такие аналитики, как Хантингтон, О'Доннелл и латиноамериканские сторонники теории зависимости малых наций от великих держав, предсказывали неблагоприятное будущее для развития демократического строя. Они настойчиво утверждали, что экономические и политические структуры стран Запада применительно к странам «третьего мира» будут иметь самые неблагоприятные последствия. Хантингтон и О'Доннелл теоретически обосновывали идею о том, что требования рабочего класса и прослойки немущих об улучшении социальных условий и благосостояния в целом только затруднят, учитывая неуправляемость масс при демократическом строе, общее продвижение экономики вперед. Сторонники теории зависимости указывали на неравенство в отношениях между высокоразвитыми индустриальными державами и странами, находящимися на периферии экономиче-

ского развития; подчеркивали тот факт, что иностранные инвесторы редко стимулируют экономику слаборазвитых стран, стремясь в основном выкачать из них сырьевые ресурсы и тем самым лишить их возможности роста национальной экономики; доказывали, что для этих государств преднамеренно сохраняется статус слаборазвитых стран. Еще в 1978 г. известный социолог Фернандо Энрико Кардозо указал на «возрождение авторитаризма» в Латинской Америке», подчеркнув, что демократия «стала скорее экзотическим растением, нежели политической моделью, к которой, как это следовало бы, общество должно стремиться». Каким образом истолковать тот факт, что в то время, когда целый регион модернизируется, он одновременно политически становится все более авторитарным?» — задает он вопрос². Во всяком случае, к середине 70-х годов явственно дает о себе знать новый виток политико-экономического развития, когда сначала в Южной Европе, затем в Восточной Азии и, наконец, почти во всей Латинской Америке возникают «молодые» демократические государства (Herz, 1982; O'Donnell e. a., 1987; Malloy and Seligson, 1987; Diamond e. a., 1989). Примечательно, что эти изменения политической системы происходили в «бюрократических авторитарных странах» с высоким уровнем экономического развития³. Учитывая, что анализ развития трансформированных политических систем, основанный на опыте 50-х годов, явно устарел, следует его в корне пересмотреть, используя при этом свежие данные, относящиеся к 70-м и 80-м годам. Такой критический пересмотр результатов устаревшего анализа, являющийся целью настоящей статьи, сфокусирован прежде всего на важнейших проявлениях взаимосвязи между экономическими и социальными показателями, с одной стороны, и национальными политическими ценностями и структурами — с другой. Подобная направленность данного исследования, возможно, также прояснит вопрос о том, не является ли наблюдающийся в последнее время явный сдвиг в сторону демократии отражением извечного коле-

бания исторического маятника между демократией и авторитаризмом в различные периоды всемирной истории⁴. Последние события в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе в настоящей статье не рассматриваются, ибо в противном случае пришлось бы коснуться факторов, которые нигде, кроме как в этих странах, не существовали.

Анализ социологической модели соотношения роста экономики и демократизации

Что общего между политическим развитием страны и уровнем ее экономического роста? Ответ на этот вопрос обусловлен этими двумя понятиями. Именно в этой плоскости следует рассмотреть затронутую проблему. Способствует ли рост экономики совершенствованию демократии? Предоставляет ли демократическая система управления государством благоприятные условия для успешного развития экономики (Haggard, 1990)? Если же связь между демократией и экономическим благосостоянием (или любым другим социоэкономическим условием и требованием) не представляется столь важной, то чем же тогда объясняется их взаимозависимость (Weede, 1983; Karl, 1990)?

Прежде всего следует напомнить, что гипотеза, выдвинутая Лернером и Липсетом в конце 50-х годов, о том, что «чем больше нация преуспевает экономически, тем больше шансов для того, чтобы эта нация стала демократической», получила широкую поддержку (Lipset, 1960, p. 31; см. также: Lerner, 1958, p. 63). Этот позитивный аспект взаимосвязи между экономическим благосостоянием и демократизацией нации был эмпирически проверен и подтвержден многими исследователями (Culright, 1963; Needler, 1968; Neubauer, 1967; Olsen, 1968; Banks, 1970; Winham, 1970; Flanagan and Fogelman, 1971; Kim, 1971; Flora, 1973; Marquette, 1974; Coulter, 1975; Bollen, 1979, 1980). Исчерпывающий анализ, проведенный Болленом и

Джэксном в 1960 и 1965 гг. с целью выявления различных признаков демократии в более чем 100 странах с помощью политических индикаторов, привел к выводу о том, «что уровень экономического развития оказывает впечатляющий эффект на политическую демократию даже тогда, когда действуют и другие неэкономические факторы». К последним относятся: индекс этнолингвистического разделения на группы, пропорциональное отношение числа протестантов ко всему остальному населению страны, а также тот факт, является ли исследуемая страна бывшей британской колонией или нет, утверждение новой государственности (в бывших колониях или нет). Уровень среднегодового совокупного общественного продукта (GNP) на душу населения остается «доминирующим пояснительным показателем» не только для всех высокоразвитых стран, но также и для «отсталых», т. е. для тех, которые не входят в группу промышленно развитых наций мира (Bollen and Jackman, 1985, p. 38—39).

Связь между экономическим развитием и демократизацией необходимо рассматривать в сравнимых временных рамках так же, как и социологические процессы в отдельных странах, обретших национальную государственность, особенно теперь, когда экономические и социальные показатели стали не только всеобщим достоянием, но и более достоверными, охватывающими широкий круг стран⁵. Очень важно, что анализ упомянутой связи между экономическим развитием и демократизацией дает наилучшие результаты, если исследование охватывает длительный период. Как утверждает Ховард Внарда, «исследование любой проблемы дает наиболее точный результат, если данные берутся как в ретроспективе, так и в долговременной перспективе, в отличие от того, как это было в 60-х и 70-х годах» (1990, с. 80). Настоящая статья не претендует на утверждение того, что только один фактор, а именно экономическое развитие, предопределяет процесс демократизации страны. Как будет более детально отмечено ниже, характерные черты национальной структуры, проявление в той

или иной степени исторических, культурных и политических особенностей, а также поведение лидеров нации — все это может способствовать или, наоборот, затруднять процесс демократизации в какой-либо отдельной стране или в группе стран, как в течение длительного периода, так и в определенный отрезок времени. В любой стране может разразиться политический кризис, произойти спад экономики, развалиться авторитарная система, как, например, это случилось в Аргентине, Гаити, Пакистане, на Филиппинах, в Советском Союзе и в целом в Восточной Европе.

В одном наиболее исчерпывающем, но достаточно противоречивом исследовании этой проблемы, проведенном в последнее время, его автор, Хантингтон, заявивший в 1984 г., что «взаимосвязь между благосостоянием нации и ее демократизацией довольно прочна», неожиданно пришел к выводу о том, что «за небольшими исключениями демократия достигла, возможно, пика своего развития во всем мире» (Huntington, 1984, p. 199, 218). Однако если взаимосвязь между благосостоянием нации и демократией действительно, как он утверждает, существует и уровень экономического развития в большинстве стран неуклонно растет, как об этом свидетельствуют данные, приведенные в табл. 1, то тогда следовало бы ожидать и неуклонного роста политических свобод⁷.

Имеющиеся данные о развитии экономики и о процессах демократизации дают основание предполагать в соответствии с показателями табл. 1, что взаимосвязь между ними более четко проявляется в начале 80-х годов, чем в конце 50-х.

Сведения о состоянии политического климата в различных странах по черпнуты из ежегодного отчета о положении во всех странах мира в области прав человека, составленного «Домом Свободы» (Freedom House). Страны классифицируются на «несвободные» (авторитарные), «частично свободные» (полудемократические) и «свободные» (демократические). Основу классификации составляют данные о положении дел с политическими свободами и гражданскими

правами, о возможности избирателей отправить в отставку правящее правительство в результате свободных выборов, о праве граждан на организацию независимых политических партий и на возможность свободно критиковать, не опасаясь последующей негативной реакции со стороны правительства (Gastil, 1985, p. 3). Подтверждение достоверности приведенного в табл. 1 индекса можно обнаружить в докладе Сыровы и Инкелеса, свидетельствующем о том, что уровень взаимосвязи между десятью признаками демократии, включая признаки Гастила, был в среднем равен $R = 0,75$, пик его — $R = 0,90$. Авторы доклада пришли к выводу о том, что «этот уровень взаимосвязи предполагает, что различные подходы к определению признаков демократии тем не менее сходятся достаточно близко в одном, а именно в точном определении отличий политических систем от подлинной демократии» (Sirovy and Inkeles, 1990, p. 153). Независимые показатели и сведения об уровне дохода совокупного общественного продукта (GNP) заимствованы из отчета Международного банка реконструкции и развития (МБРР)⁸.

В табл. 1 приводятся исчерпывающие данные о взаимосвязи экономического развития и политических режимов. Среди стран с самым низким уровнем дохода на душу населения только Индия «свободная» (демократическая) нация, в то время как индустриальные страны с развитой рыночной экономикой являются, все без исключения, демократическими⁹.

Количественные показатели, приведенные в графе «авторитарные режимы», понижаются в пропорциональной зависимости от повышения уровня национального дохода. Сравнивая показатели экономического развития стран с уровнем дохода на душу населения «ниже среднего» с таковыми стран с уровнем дохода «выше среднего», нетрудно заметить, что число стран с «несвободными» (авторитарным режимом) пропорционально уменьшается, а число стран со «свободным» (демократическим) режимом пропорционально увеличивается. Подобный вывод

Сравнительный анализ социальных условий, необходимых для становления демократии

9

Таблица 1

Тип политического режима, уровень среднегодового совокупного общественного продукта (GNP) на душу населения и темпы роста экономического развития

	Страны авторитарного режима, %	Страны полудемократического режима, %	Страны демократического режима, %	Средний показатель совокупного общественного продукта на душу населения, долл.	
				на 1982 г.	на 1960—1982 гг.
Страны с низким уровнем экономического развития [*] .					
Всего 32	75	25	0	230	1,1
Страны с низким уровнем экономического развития ^{**} .					
Всего 34	74	24	3	260	1,1
Страны с уровнем экономического развития «ниже среднего».					
Всего 27	37	51	11	580	2,1
Страны с уровнем экономического развития «выше среднего».					
Всего 33	12	48	39	1910	3,4
Индустриальные страны с развитой рыночной экономикой.					
Всего 19	0	0	100	10 930	3,1

* — Исключая Индию и Китай.

** — Включая Индию и Китай.

Источники: Оценка политических режимов взята у Раймонда Д. Гастила «Реализация свободы личности и политических и гражданских прав в странах мира» (Freedom in the World Political Rights and Civil Liberties. Westport: Greenwood Press, 1985). Данные о состоянии экономики взяты из отчета Международного банка реконструкции и развития. New York: Oxford University Press, 1984.

подтверждается различными статистическими анализами.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что перспектива расцвета национального благосостояния и соответственного развития демократии остается весьма призрачной в наименее развитых странах. В большинстве стран с низким уровнем дохода на душу населения общенациональный доход повышается весьма медленно, а сами страны остаются «несвободными». В том случае, когда Индия и Китай исключаются из статистических данных в графе «страны с низким уровнем развития экономики», выясняется, что в оставшихся странах темп экономического роста составляет только 1,1% в год в период с 1960 по 1982 г., в то время как в странах, которые в соответствии с до-

кладом МБРР подпадают под следующие три категории — с более высоким уровнем развития экономики, темпы экономического роста гораздо выше. А показатель среднегодового роста совокупного общественного продукта (GNP) в 11 странах с низким уровнем развития экономики в указанный период даже снизился¹⁰.

Все эти социоэкономические индикаторы свидетельствуют об имеющихся предпосылках для той или иной страны стать демократической. Например, можно было бы ожидать, что «редемократизация» коснется именно Испании, которая классифицируется как страна с индустриальной развитой экономикой с годовым (в 1982 г.) показателем совокупного общественного продукта

104

(GNP) на душу населения, равным 5430 долл. В начале 70-х годов Испания была единственной из 19 индустриальных стран с развитой рыночной экономикой, не входившей в графу стран с демократическим режимом. Она стала девятой по списку крупнейшей индустриальной державой мира, в которой половине всего населения составлял средний класс и только пятая часть была занята в сельском хозяйстве. Как заметил один из аналитиков: «К тому времени, когда в конце 1975 г. скончался Франко, Испания превратилась в современную цивилизованную страну, если не считать политического аспекта» (Roskin, 1978, p. 630).

Возвращаясь к вышесказанному, следует отметить, что кроме социальноэкономических взаимоотношений существуют и другие возможные побочные факторы, оказывающие влияние на природу государственности. Такими факторами могут быть исторические нишечности, влияющие на внутреннюю политику страны, различные факторы в области культуры, события, как в соседних странах, так и в других регионах мира, а также характер деятельности правительственного аппарата и состояние общественных движений в стране. Так, итоги гражданской войны в Испании, предпринятые частично вмешательством других европейских государств, расчистили почву для утверждения в Испании авторитарного режима, так же как вовлечение Восточной Европы после второй мировой войны в сферу влияния Советского Союза предопределило политическое будущее этого региона.

Аналитик Карл заявляет, что поиск определяющих подлинную демократию условий направляет исследователей на ложный путь, уводящий от истины. Она считает, что переход к демократическому строю зависит от строгого соблюдения соглашений, заключенных между политическими режимами и партиями, что «вместо того чтобы заниматься бесполезным поиском обязательных условий для самоутверждения демократии, гораздо более важной представляется необходимость выяснения того, как характер смешанных режимов (зависящей от краха авто-

ритарного правления) предопределяет возникновение ситуации, в рамках которой возможно стратегическое взаимодействие политических сил, ибо именно это взаимодействие будет способствовать пониманию того, сможет ли подлинная демократия не только возникнуть из политической арене, но и существовать...» (Karl, 1990, p. 19). Карл и др. полагают также, что анализ поведения элитарных групп при достижении взаимовыгодных политических соглашений следует полностью исключить в ходе изучения необходимых предпосылок для становления демократии. Заключение политических соглашений возможно в различных ситуациях, и практически невозможно предугадать характер социальных условий в обществе, которые обеспечивают возможность подобных соглашений.

Социальные запросы определенного рода закладывают основу для успешной консолидации демократических сил. Соглашения же — это только средство для закрепления занятых демократией позиций, независимо от того, заключаются ли соглашения, исходя из конъюнктурных соображений, или они вызваны обстоятельствами, связанными с наличием или отсутствием социальных запросов. Нет никакой необходимости делать «однозначный» выбор между исследованием условий, определяющих становление демократии, и анализом причин заключения соглашений, ибо и то и другое дополняет друг друга.

Статистические данные, на основе которых составлена табл. 1, отражают наиболее острые региональные различия, так же как и различия в области культуры. Достижения африканских и мусульманских стран на пути к свободе незначительны, в то время как движение к демократии особенно заметно в Латинской Америке. Идея демократии оказалась заразительными для Латинской Америки с конца 70-х годов, а в 80-х годах они уже получили достаточно широкое распространение в результате того, что в этом регионе стала практиковаться система свободных выборов. Уже в 1985 г. специальный помощник президента Рейгана по проблемам Латинской Америки

смог хвастливо заявить, что «на сегодняшний день 26 из 33 стран к югу от нашей границы, в которых проживает 90% населения территории, называемой нами Латинской Америкой, являются по существу демократическими нациями или находятся на верном пути к подлинной демократии» (Menges, 1985, p. 39).

Эти примеры свидетельствуют в пользу гипотезы о взаимосвязи экономического развития и демократизации. Если не брать в расчет государства с богатыми природными нефтяными ресурсами, то по уровню среднегодового дохода на душу населения Латинская Америка будет находиться между странами, входящими в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЕСД), и остальными странами «третьего мира», во всяком случае, этот показатель будет намного выше, чем в Африке и в мусульманских государствах. Гаити является единственным государством в Латинской Америке, включенным в графу «Страны с низким уровнем развития экономики» табл. 1; остальные 33 страны представляют Азию или Африку. Боливия и Гондурас, имеющие самый низкий среди латиноамериканских государств показатель среднегодового уровня совокупного общественного продукта (GNP) на душу населения и попавшие в графу табл. 1 «Страны с уровнем экономического развития ниже среднего» тем не менее классифицируются как «свободные», в то время как 9 из 14 «свободных» (демократических) стран с уровнем «экономического развития выше среднего» находятся в Латинской Америке.

Иллюстративный анализ, представленный в табл. 1, ниже подкреплен исследованием, которое для лучшего усвоения материала будет состоять из двух разделов: 1) всесторонний ретроспективный анализ с целью определения оценки взаимосвязи между ростом экономического развития и демократией; 2) рассмотрение структуры взаимосвязи между демократией и экономическим ростом, выраженной графической формулой N-Curve (где N — нация, а Curve — кривая) с целью определения подлинного характера структуры этой взаимосвязи.

Раздел первый: всесторонний ретроспективный анализ

Исходные данные в рамках равного отрезка времени были подвергнуты всестороннему ретроспективному анализу, в ходе которого использовался банк информации о различных группах стран. Этот раздел исследует аспект экономического развития, влияющий на политическую активность¹¹. Используемые в настоящем анализе примеры касаются только тех стран, которые пережили колониальное правление. Это сделано для того, чтобы можно было точно определить эффективность влияния специфического колониального наследия на характер и форму возникающего впоследствии в этих странах политического режима¹². Для стран, переживших британское и французское колониальное правление, были предложены искусственно сконструированные социальноэкономические индикаторы. При анализе также использовались различные контрольные индикаторы. Результаты ретроспективного анализа исходных данных за период с 1960 по 1985 г. представлены в табл. 2. Данные табл. 2 охватывают пятилетний период (за исключением периода, начинающегося с 1970 г.)¹³.

Цель настоящего анализа — проверка ряда высказанных гипотез. Первая гипотеза: экономическое развитие должно оказывать позитивный эффект на уровень становления демократии — исходная гипотеза Липсета, выдвинутая им еще в 1959 г. Еще четыре гипотезы относятся к различным контрольным показателям в нашем ретроспективном анализе. Вторая гипотеза, конструируя искусственные социальноэкономические показатели для бывших британских и французских колоний, выдвигает предположение о том, что британское колониальное правление подготавливало почву для будущей демократизации, в то время как французское имело негативный для демократии эффект. Причины и доводы в пользу подобного предположения изложены ниже. Третья гипотеза: политический режим, основанный на принуждении, должен оказывать негативное влияние на ста-

Таблица 2

Нестандартизированные ретроспективные коэффициенты для определения уровня политического развития с помощью выборочных социальноэкономических показателей; выборочные данные по группам стран за различные пятилетние периоды

Независимый показатель	Зависимый показатель				
	BOLLEN 60	BOLLEN 65	FREE 75	FREE 80	FREE 85
INTSEC	-0,353 ^a (0,216)	—	—	—	—
RESIST	-0,253 (0,253)	-0,267 (-0,525)	-0,005 (0,059)	0,015 (0,012)	0,008 (0,011)
ECON	11,240 ^c (3,887)	15,097 ^c (2,256)	1,794 ^c (0,271)	1,205 ^c (0,292)	1,872 ^c (0,279)
BR	20,915 ^b (8,869)	11,694 ^b (5,498)	1,315 (0,698)	0,816 (0,796)	0,441 (0,773)
FR	-5,558 (15,426)	-10,122 ^b (5,489)	1,303 ^b (0,784)	-2,175 ^b (0,910)	-2,585 ^c (0,841)
WSTRAD	9,445 (15,105)	3,830 (8,363)	0,757 ^c (0,594)	-0,281 (0,600)	-0,978 ^b (0,590)
MILEXP	—	-2,948 ^c (1,004)	-0,180 ^c (0,070)	-0,190 ^b (0,098)	-0,163 ^b (0,091)
CONSTANT	-5,149 (24,405)	-30,558 ^b (14,603)	-4,117 ^b (1,795)	-0,297 (2,051)	-4,048 ^b (1,937)
Выверенное R ² N (страны)	0,423 22	0,538 66	0,422 86	0,291 85	0,462 93

^a $p < 0,05$. ^b $p < 0,001$. ^c $p < 0,001$.
Числа в скобках — стандартные отклонения.

ECON — показатель уровня среднегодового совокупного общественного продукта (GNP) на душу населения; BR и FR — искусственно сконструированные социальноэкономические показатели для бывших британских и французских колоний; MILEXP — военные расходы, взятые в процентном отношении к совокупному общественному продукту (GNP); INTSEC — процентное соотношение числа сотрудников служб внутренней безопасности к общему числу работоспособной части населения; WSTRAD — сумма торгового оборота в процентном отношении к совокупному общественному продукту (GNP); RESIST — ежегодное число протестов, волнений и забастовок; BOLLEN — «индекс демократии» Боллена по 100-балльной шкале; FREE — 13-балльная шкала политических и гражданских свобод Гастила и «Дома Свободы». Независимые и зависимые показатели кодифицированы для одного и того же года, но с двумя исключениями. Колонка числовых данных на 1965 г. включает устаревшие независимые индикаторы. В данных по MILEXP в последних двух колонках отсутствует информация за два года.

новление демократии. Четвертая гипотеза: мобилизация политических сил также должна уменьшить шансы на становление демократии и, наконец, пятая гипотеза — о зависимости состояния демократии от торговых отношений — была выдвинута с учетом ее противоречивости — с одной

стороны, возрастающая инкорпорация развивающихся наций во всемирную экономическую, технологическую и культурную систему содействует процессу политического развития, однако, с другой стороны, некоторые аналитики придерживаются мнения, что возрастающая ин-

корпорация в мировую экономику приводит к неравноправным «зависимым» торговым отношениям между центром и периферией (так называемая теория «зависимости») и отрицательно сказывается на перспективе развития демократии.

Показатели, использованные для настоящего ретроспективного анализа, суммированы в конце табл. 2, но мы тем не менее все же их вкратце перечислим. ECON (экономическое развитие) имеет в виду показатель уровня среднегодового совокупного общественного продукта (GNP) на душу населения¹⁴. Как отмечалось выше, BR и FR (искусственно сконструированные социальноэкономические показатели) были созданы для того, чтобы кодифицировать бывшие британские и французские колонии. MILEXP (политические режимы, опирающиеся на систему мер принуждения) определяется уровнем военных расходов, взятых в процентном отношении к совокупному общественному продукту (GNP). Однако для колонки 1960 г. политические режимы, опирающиеся на систему мер принуждения, определялись процентным соотношением численности сотрудников служб внутренней безопасности к общему числу работоспособной части населения страны (INTSEC). Бросающаяся в глаза несообразность этого специфического вида подсчета объясняется недостаточным банком данных, относящихся к этому периоду. Индикатор взаимосвязи торговых отношений — WSTRAD — свидетельствует о суммированном размере торгового оборота, включая экспорт и импорт, в процентном отношении к совокупному общественному продукту (GNP). RESIST (уровень мобилизации политических сил) определяется общим числом протестов, волнений среди населения и забастовок, проведенных в течение года.

Наши данные о зависимых показателях, приведенные в табл. 2, основываются на двух различных критериях. Для колонок данных на 1960 и 1965 г. был использован «индекс демократии» Боллена, составленный на основе шести различных показателей. Первые три показателя определяют уровень народовла-

стия: (1) честные и справедливые выборы; (2) система избрания исполнительной власти и (3) система избрания законодательной власти. Остальные три индикатора имеют в виду политические свободы: (4) свобода печати; (5) свобода деятельности оппозиционных групп и организаций и (6) правительственные санкции. Оценка уровня состояния демократии производится по 100-балльной шкале, в которой единица означает самый низкий уровень демократического развития, а 100 — самый высокий. Для остальных, более поздних отрезков времени в качестве критерия используется 13-балльная шкала «Дома Свободы», которая была задействована начиная с 1973 г. По этой шкале оценивается общий для политических и гражданских свобод уровень их состояния. Так как данные зависимых показателей отличаются друг от друга, то провести сравнения данных колонок разных периодов времени, имеющих различные зависимые показатели, довольно сложно, однако, используя индекс Боллена применительно к 1960 и 1965 гг., мы все же сможем провести сравнения и сопоставить наши результаты с выводами Боллена и Джэкмана, относящимися к 60-м годам (1985, р. 27—48). Полученные нами результаты уточняют предположения, касающиеся периода с начала 70-х годов вплоть до середины 80-х.

Достоверность полученных результатов очень высока, о чем свидетельствуют обобщенные данные табл. 2¹⁵. Наиболее знаменательный итог исследования Болленом и Джэкманом данных 60-х годов и наших исследований данных 70-х и 80-х годов заключается в том, что из всех показателей экономическое развитие является важнейшим и достаточным элементом прогнозирования возможности становления политической демократии — убедительное подтверждение обобщенных выводов, сделанных на основании банка данных периода 50-х годов.

Мы также обнаружили вслед за Болленом и Джэкманом, что в 70-х годах процесс становления политической демократии был гораздо активнее в бывших британских колониях, чем в странах, ко-

торые были колониями других держав. Однако эта особенность не столь значительно выражена в 1980 и 1985 гг. Это обстоятельство следует объяснить скорее усилившимся ростом политических свобод в странах, которые были колониями других держав, нежели падением уровня демократии в странах — бывших британских колониях.

Наш анализ, проведенный на основании данных табл. 2, свидетельствует о том, что бывшим французским колониям свойственна меньшая демократичность, чем британским. Другие бывшие колонии, чей политический строй является в большинстве случаев авторитарным, представляют небольшое число стран, когда-то находившихся в колониальном владении Португалии, Нидерландов и Бельгии. Французское колониальное правление оказывало резко отрицательное влияние на становление политической демократии и на развитие других показателей. Эффект отрицательного влияния французского колониального правления на становление демократии по существу гораздо более значителен, чем уровень положительного влияния британского колониального правления на развитие демократии.

Результаты ретроспективного анализа также указывают на то, что режимы, захватившие власть с помощью принуждения, и чей уровень устойчивости определяется размером военных затрат, по характеру своей деятельности находятся в обратной пропорциональной зависимости от политической демократии. Штепан утверждает, что в большинстве стран «третьего мира» военщина стремится к установлению такого политического строя, который смог бы предотвращать внутривнутриполитические конфликты и обеспечивать стабильность положения в стране. Он называет это «новым профессионализмом» в отличие от «старого профессионализма», стремившегося к укреплению национальной безопасности и обороны с целью противодействия внешним угрозам стране, а не к сохранению общественного порядка (Stearns, 1973). Следовательно, хотя это и может показаться парадоксальным, безудержные

расходы стран «третьего мира» на укрепление обороны объясняются заботой о политической стабильности, а не необходимостью поддержания общественного порядка.

Консолидация политических сил сама по себе не имеет серьезных последствий для становления политической демократии, однако индикатор зависимости от состояния торговых отношений свидетельствует о некотором негативном эффекте на демократизацию в колонках данных на 1975 и 1985 гг. — величина показателя (p -value) остановилась на отметке 0,103, что делает ее малозначительной на уровне 0,10, а для графы 1985 г. величина показателя достигает достаточно значительного уровня — отметки 0,051. В целом уровень зависимости демократизации от торговых отношений не обеспечивает устойчивых результатов.

Раздел второй: рассмотрение показателей взаимосвязи между демократией и экономическим ростом, выраженной графической формулой N-CURVE

В 1959 г. Липсет представил модель взаимосвязи между ростом экономического развития и политической демократией. Графически это выражено схемой А (Lipset, 1959, p. 75—85; Lipset, 1960, p. 31).

Джэкман, опираясь на эмпирические исследования, несколько оспорил гипотезу Липсета, указав, что графическое изображение взаимосвязи демократии и экономического развития характеризуется не прямой, а скорее кривой линией (1963, г. 611—621). Однако если в дальнейшем кривая линия трансформируется, то графическое изображение взаимосвязи между ростом экономического развития и политической демократией вновь постепенно принимает форму прямой линии. Модель Джэкмана в ее отрезке до выпрямления кривой показана на схеме В.

Хотя модель Джэкмана в целом не вызывает особых возражений, тем не ме-

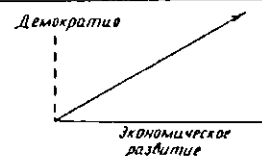


Схема А. Предложенная Липсетом модель безусловной взаимосвязи отношений позитивного характера между демократией и экономическим развитием в виде линейной зависимости, взятой в определенном отрезке времени с перекрестными данными обоих компонентов.

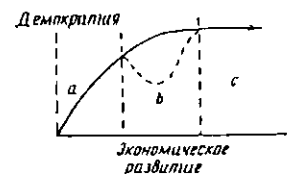


Схема В. Джэкман настаивает на модели, графически изображающей взаимосвязь между демократией и экономическим развитием в виде кривой линии. Подход к проблеме, как и в модели Липсета, характеризуется определенным отрезком времени с перекрестными данными обоих компонентов модели.

нее следует отметить, что он не рассматривает и просто игнорирует обширный потенциал возможностей существования новых вариантов в сегменте (b) на схеме В. Если верхний критический уровень вписывается в модель, то ясно виден такой вариант в сегменте (b).

О'Доннелл, более пессимистически оценивающий будущее демократизации, особенно в странах с режимами «бюрократического авторитаризма» (БА), представляет один из возможных вариантов взаимосвязи демократии и роста экономического развития, вытекающего из сегмента (b) модели Джэкмана. О'Доннелл предполагает, что в последнее время ведущие промышленники в ряде стран получают все большую выгоду от бюрократического авторитарного правления. Эта форма правления способствует усилению импорта средств производства за счет потребительских товаров и полуфабрикатов. Режимы «бюрократического авторитаризма», для которых свойствен союз



Схема С. О'Доннелл также настаивает на графическом изображении взаимосвязи между демократией и экономическим развитием в виде кривой линии. Однако после первоначальной позитивной взаимосвязи между этими двумя компонентами модели следует долговременный негативный период в их отношениях. Этот аргумент О'Доннелла имеет временное значение для отдельных стран, рассматриваемых индивидуально.

военщины с технократами, вводят в обиход политику строгой экономии средств, сокращают потребление, подавляют рабочее движение и стремятся к политической стабильности, необходимой для привлечения долгосрочных иностранных капиталовложений. Он утверждает, что режимы «бюрократического авторитаризма» предоставляют развивающимся странам необходимые им благоприятные возможности для быстрой индустриализации¹⁴.

О'Доннелл заявляет: «Усиление социальноэкономического развития является предпосылкой большей политической плюрализации, но оно не означает расцвета политической демократии ... политический авторитаризм — более вероятное сопутствующее обстоятельство достижению высочайшего уровня модернизации» (1973, p. 8). Кривая линия на схеме С отражает аргументацию О'Доннелла. В соответствии с утверждением О'Доннелла кривая должна прекратить свое движение вверх после того, как в экономическом развитии наступит фаза производства средств производства.

Анализ О'Доннелла предельно четко отличается от других исследований; схема С предполагает конкретный предметный анализ отдельных стран, взятых в долгосрочном временном отрезке. Его аргументация отражает не взаимоотношения субъектов исследования, а скорее временные обстоятельства.

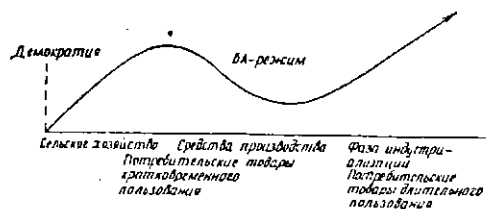


Схема D. Курт оспаривал тот факт, что взаимосвязь между политическими режимами и фазами индустриализации существует по формуле модели N-CURVE. Этот его довод касается также «генетического курса развития», присущего отдельным взятым странам, рассматриваемым в соответствии с данными определенного отрезка времени.

Курт предлагает модель, рассматривающую особенности взаимосвязи между фазами индустриализации и формами политических режимов в рамках отдельно взятой страны (модель N-TYPE). Используя примеры из истории Европы и Латинской Америки, он идентифицирует три четко различаемых фазы: фазу производства простых потребительских товаров кратковременного пользования, например текстиля, обуви и предметов домашнего обихода. Следующая фаза — фаза производства средств производства, например продукции сталелитейной промышленности, такой, как рельсы, локомотивы, торговые суда, машинное оборудование. Последняя фаза — производство потребительских товаров длительного пользования — автомобилей и запасных частей к ним, электротоваров и др.

В доиндустриальных обществах существовали в основном: либо абсолютистские монархии, как это было в Европе, либо олигархические помещичьи элиты, как в Латинской Америке. В период производства простых потребительских товаров кратковременного пользования зародилась европейская либеральная демократия, а в Латинской Америке стала проводиться популистская политика. По мере того как в своем историческом развитии нации вступали в фазу промышленного производства средств производства, к власти приходили авторитарные режимы — фашистско-корпоративные правительства в Европе и бю-

рократические авторитарные в Латинской Америке. После второй мировой войны редемократизация европейских наций сопровождалась вступлением их в фазу производства потребительских товаров длительного пользования. Латинская Америка также последовала по этому пути; увеличив производство капитальных потребительских товаров длительного пользования. Доводы Курта графически суммированы в схеме D (1979, р. 319—362).

Мы предлагаем модификацию модели Курта для того, чтобы показать, что взаимосвязь между ростом экономического развития и политической демократии по формуле N-TYPE может быть графически изображена моделью с пересекаемыми секторами (см. схему E).

Согласно нашей модели, демократия не связана прочными узами с фазами индустриализации. Необходима только наивысшая критическая точка экономического развития, по достижении которой дальнейший рост экономики не означает возможность нового, еще большего расцвета политической демократии. Другими словами, сверх определенного уровня экономического развития (скажем, при размере среднегодового совокупного общественного продукта (GNP) на душу населения, равном 5 тыс. долл.) вероятность того, что состояние политической демократии стабилизируется, очень велика.

Этот вывод, если он к тому же будет подтвержден эмпирическим путем, уточняет гипотезу о прямой линии развития

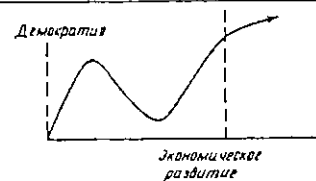


Схема E. Настоящая статья предлагает такую модель взаимосвязи между демократией и экономическим развитием, которая графически изображена на этой схеме. Мы находим пересекающую секторы модели линии взаимосвязи (по формуле N-CURVE) в отдельные моменты времени или в определенные промежутки времени. Более того, в модели видна высшая критическая точка экономического развития, символизирующая наивысший уровень роста экономики, когда она не влияет на наивысшую точку уровня развития политической демократии. Выше этой точки экономического развития политическая демократия находится в состоянии стабилизации.

взаимосвязи между экономикой и демократией, выраженную графически моделью Лернера — Липсета (см. схему A), демонстрирующую, что эта линия может продолжаться в течение длительного времени. Эта новая гипотеза о взаимозависимости между экономическим развитием и политической демократией указывает на долгосрочную позитивную взаимосвязь, несмотря на возможность негативного аспекта этой взаимосвязи в некоторых промежуточных отрезках времени (т. е. в тех случаях, когда уровень среднегодового совокупного общественного продукта (GNP) на душу населения колеблется между 1,500 и 3,500 долл.).

Формула уравнения модели высказанной гипотезы выглядит следующим образом:

$$V = aX^3 - bX^2 + cX + d,$$

где X — среднегодовой совокупный общественный продукт (GNP) на душу населения, а V — уровень политической свободы по 13-балльной шкале Гастила и «Дома Свободы». При тестировании этой формулы из уравнения модели исключаются следующие страны: а) страны с богатыми природными запасами нефти — Оман, Ливия, Саудовская Аравия, Кувейт и Объединенные Арабские Эмираты; б) коммунистические страны и с)

передовые индустриально-промышленные страны с развитой рыночной экономикой, так как их уровень экономического развития находится выше критической верхней точки¹⁷.

Результаты всех колонок данных, представленных в табл. 3 и проиллюстрированных в схемах F — I, свидетельствуют о том, что взаимосвязь демократии и экономического развития, выраженная статистически показательной формулой N-CURVE (где N — страна, а CURVE — кривая) действительно существует. Для колонки данных на 1973 г. (табл. 3, первая колонка) формула взаимосвязи N-CURVE верна для стран с уровнем среднегодового совокупного общественного продукта (GNP) на душу населения ниже 4 тыс. долл. Графически это раскрыто в схеме F. Показатели A2, A3 и GNPPC 70 (уровень среднегодового совокупного общественного продукта на душу населения в 1970 г.) статистически весьма значительны, и сущность гипотезы, так же, как и направление взаимосвязи, подтверждается. Показатели формулы N-CURVE для колонок 1980 и 1985 гг. (табл. 3, колонки 3 и 4) весьма значительны, когда они рассматриваются ниже верхней критической точки экономического развития, равной 5 тыс. долл., как это соответственно проиллюстрировано схемами H и I. Достоверность формулы N-CURVE для всех моделей совершенно очевидна.

Совершенно очевидно, что формула модели N-CURVE не имеет в виду, что пересечение любой высшей точки экономического развития гарантирует становление демократии. В нашем анализе мы лишь стремимся проследить и смоделировать взаимосвязь между экономическим благосостоянием и демократией вплоть до конца 80-х годов. Понятно, что последняя волна демократизации в Латинской Америке не является устойчивой. Совсем наоборот. Упрочение демократии в этом регионе совершалось циклически: упадок в середине 50-х го-

Таблица 3

Нестандартные ретроспективные коэффициенты для политического развития, выраженные в квадратном и кубическом уравнении независимых показателей — взаимосвязь по формуле N-CURVE; данные по странам, взятые в определенные периоды времени

Независимый показатель	Зависимый показатель			
	(1) FREE 73	(2) FREE 75	(3) FREE 80	(4) FREE 85
ECON	0,009 ^c (0,003)	0,006 ^c (0,001)	0,009 ^c (0,002)	0,008 ^c (0,002)
ECON ²	-4,44E-06 ^b (2,25E-06)	-1,75E-06 ^c (6,16E-07)	-3,55E-06 ^c (1,25E-06)	-2,97E-06 ^b (1,24E-06)
ECON ³	7,502E-10 ^b (4,156E-10)	1,79E-10 ^c (7,05E-11)	4,39E-10 ^b (2,01E-10)	3,72E-10 ^b (1,91E-10)
CONSTANT	3,405 ^c (0,905)	3,675 ^c (0,665)	1,871 ^b (0,837)	2,256 ^b (0,859)
Выверенное R ²	0,266	0,331	0,363	0,336
N (страны)	100	104	89	91

^a p < 0,05 ^b p < 0,01 ^c p < 0,001

Числа в скобках — стандартные отклонения. ECON — среднегодовой совокупный общественный продукт (GNP) на душу населения; FREE — 13-балльная шкала политических и гражданских свобод Гастила и «Дома Свободы». Независимые и зависимые показатели стандартизованы на один и тот же год. Для модели (1) наивысшая критическая точка равна 4 тыс. долл., для модели (2) она составляет 7 тыс. долл., для моделей (3) и (4) — 5 тыс. долл. Все это показано на схемах F — I.

дов, подъем в 60-х, затем понижение вплоть до 70-х, повышение вновь в 80-х годах. В условиях чрезвычайно резкого неравенства между немужскими и богатыми положение демократических структур в регионе остается весьма уязвимым. Экономический прогноз для таких стран с низким уровнем среднегодового совокупного общественного продукта, как Гватемала, Боливия, Гондурас и Сальвадор, — весьма пессимистичен. Гватемала — авторитарная страна вплоть до 1986 г. На протяжении более века в Боливии верховная власть менялась в среднем ежегодно. Слабость и незащищенность экономического положения являются основными причинами нестабильности их политической системы. Частично «свободные» государства Сальвадор и Гондурас должны были получать поддержку со стороны для того, чтобы избежать возвращения к автори-

таризму. На противоположном полюсе экономического положения в регионе две сравнительно преуспевающие страны — Аргентина и Колумбия — также испытывают нестабильность политического положения, первая из-за непрекращающихся экономических кризисов, вторая — ввиду напряженности внутривластного положения, вызванной особой ролью наркобизнеса в ее экономике.

Неудачи в экономической и политической областях могут поколебать устойчивость авторитарных режимов. В Уругвае уровень прироста годового дохода стремительно падал в течение трех последовательных лет вплоть до того момента, когда военщина страны в 1985 г. уступила власть вновь гражданскому правительству¹⁸. В Аргентине военное поражение (в войне с Великобританией) и экономический спад, вызванный хрони-

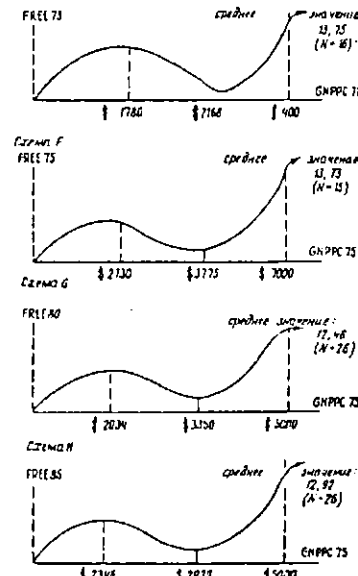


Схема 1. Средняя оценка свободы отражает примеры уровней сверх критической точки развития.

ческими кризисами экономики, привел к широкомасштабному выступлению против военной хунты и затем к восстановлению демократических норм в стране, чей политический опыт 60-х и 70-х годов дал толчок для формулирования теории «бюрократического авторитаризма»¹⁹.

Провалы в экономике определили изменение политической структуры также в ряде других стран, например в таких, как Филиппины и Советский Союз. Экономическое благосостояние и положение в области здравоохранения филиппинского народа резко понизились в течение последних лет диктатуры Маркоса. Феномен «гласности» в Советском Союзе является реакцией на социальные кризисы общества и постепенное противостояние правящей верхушке в результате долгого периода экономического «застоя».

Примеры поражений авторитарных режимов вследствие провалов в экономике вовсе не отвергают наш тезис о пози-

тивной роли взаимосвязи роста экономического развития и демократии. Хотя непосредственным импульсом к демократизации и может стать упадок в экономике, все же именно экономический и социальный уровень развития нации заставляет воспринимать демократический строй как более привлекательный, нежели авторитарное правление. Как это случилось в Бразилии и Аргентине, продолжительное наращивание сил экономических и социальных групп и организаций во время нахождения в власти военной хунты сделало возможным достижение демократии, хотя не исключено, что одновременно экономические спады и политические поражения могли подорвать устои диктатуры²⁰.

Экономический подход к анализу политических систем, конечно, не ограничивается выявлением их взаимозависимости. В последние годы ряд ученых, занимающихся сравнительным анализом, и теоретиков, исследующих мировую политическую систему, высказали предположение, что зависимость от экономики несет в себе зародыш негативного эффекта для возможности торжества политической демократии в слаборазвитых странах, в частности, в связи с усилением неравенства между немужскими и богатыми (Kauffman e. a., 1975; Higgott, 1983). Имеющаяся информация по этому поводу допускает ее противоречивое толкование, но в целом она недостаточна для полноценной поддержки высказанной гипотезы. Боллен, используя ряд показателей экономической зависимости, склонен к выводу о ее негативном влиянии на состояние демократии на период 1985 г. Однако он все еще колеблется в определении взаимосвязи экономики и демократии, поскольку не смог выявить размеры косвенного влияния экономической зависимости на политическую демократию с помощью анализа показателей роста экономического развития. Он пишет: «Это косвенное влияние (мировой экономической системы или экономической зависимости на демократию) может быть таким же (или даже более) важным, как непосредственное влияние, проанализированное в настоящем исследовании».

(Bollen, 1983, p. 478). В нашем ретроспективном анализе также уделялось место проверке в течение ряда последних лет этой гипотезы. Данное исследование теории экономической зависимости (обобщенный размер экспорта и импорта в процентном отношении к мировой торговле), являющейся грубым заменителем основной идеи, не свидетельствует о статистически постоянной значительной взаимосвязи между экономикой и демократией²¹.

Тезис о политически разрушительном эффекте экономической зависимости опровергается также тем фактом, что в странах «третьего мира» нации с меньшей численностью населения более склонны к созданию свободного политического общества. Данное наблюдение в аналитическом смысле является весьма важным, ибо, как заметили Симон Кузнец и Роберт Триффин, малые страны в отличие от крупных государств экономически гораздо меньше зависят от тех стран, с которыми они связаны торговыми отношениями (Kuznets, 1963, p. 16; Triffin, 1963, p. 248). Большая часть наций с населением менее 3 млн. человек являются демократическими, например Белиз, Ботсвана, Коста-Рика, Багамские Острова, Маврикий, Гамбия, Тринидад и Тобаго, Ямайка, Фиджи, Гапуа — Новая Гвинея²². Исландия, первое постколониальное западное государство, с малой численностью населения легко смогла учредить у себя представительное народное правительство задолго до того, как это удалось сделать в Европе (Tomasson, 1980). Ограниченная численность населения, очевидно, понижает потенциальную возможность возникновения репрессивного конфликта. Вывод об эмпирической связи между малыми нациями и демократией, однако, как утверждает Майрон Вайнер, может быть обманным, поскольку малые государства в своей большей части являются бывшими британскими колониями (Weiner, 1987, p. 18—22).

Тезис о том, что экономическое развитие имеет решающее значение для демократии, был подвергнут сомнению Дэнквортом Растоу, который ссылается

на исторический опыт, свидетельствующий о том, что демократические свободы существовали в государствах, ныне экономически преуспевающих, а ранее находившихся на сравнительно низком уровне экономического развития. В качестве примера можно привести Соединенные Штаты (1820 г.), Францию (1870 г.) и Швецию (1890 г.) (1970, p. 352). Эти, а также другие демократические страны, однако, обладали неоспоримым историческим преимуществом в том, что сформировали у себя институты демократии еще до того, как возникла всемирная система коммуникативного общения, которая сделала очевидным тот факт, что существуют нации, гораздо более экономически состоятельные, чем упомянутые выше страны, а также задолго до того, как на политической арене появились значительные общественные движения, опирающиеся на принцип выборности и требовавшие более справедливого распределения мирового благосостояния. Условием стабильности государственного строя является уровень всенародных требований, соответствующий экономическому развитию общества, т. е. тот самый образец внутриполитического положения, который характеризовал эти ранние демократии. Современные слаборазвитые нации в своих социальноэкономических требованиях опираются на пример более богатых стран, от которых они зависят и экономически, и в культурном аспекте (Huntington, 1968, p. 46; Lipset, 1963, p. 15—60). Да и государства XIX в. с демократическим политическим строем не испытывали на себе влияния политических кризисов современных им менее развитых стран, которым необходимо было добиться легитимности:

«массовые требования на право участия в управлении страной и на равное распределение экономических благ в итоге привели к падению институтов представительной власти в развивающихся нациях. Это произошло в условиях усиливающегося убеждения в среде политической элиты в том, что какая бы власть ни существовала, она должна собраться в кулак, если хочет, чтобы те многочисленные кризисы, которые ей угрожают, были устранены. Таким образом, развивающиеся нации в

период после второй мировой войны находятся в невыгодном положении, ибо им отказано в возможности постепенного, неторопливого разрешения кризисов, как это происходило во многих европейских странах (Diamond, 1980, p. 122; см. также LaPalombara and Weiner, 1966, p. 14—18; Huntington, 1968, p. 46).

Как было отмечено Липсетом и повторно Даймондом,

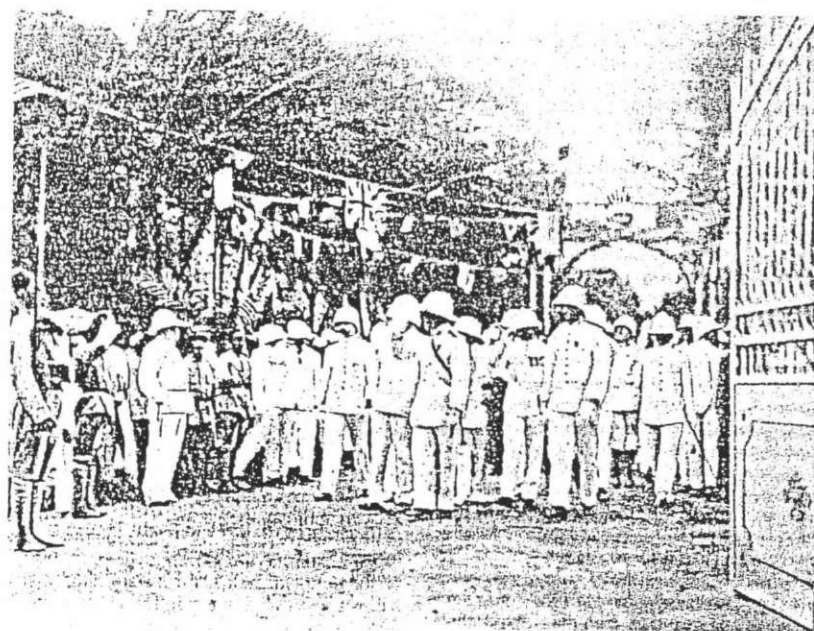
«наблюдается постоянно усиливающаяся неизбежная связь в современном мире между социальноэкономическим развитием и верой в легитимность и эффективность режима. С каждым новым десятилетием эффективные демонстрации на международной арене достижений более могущественных и богатых наций становятся все более настойчивыми в стремлении побуждать других, в несравнимые ожидания успешной деятельности своего правительства все более возрастая. Только наиболее самодержавные нации могли бы, хотя бы в принципе, осуществить построение в стране демократии, которая в своей основе зиждется на постоянной нищете. В быстро изменяющемся мире всем подобным нациям было бы предназначено скорое исчезновение. Следовательно, трудно себе представить, каким образом любая из демократий современного мира сможет уцелеть, не обеспечив хотя бы некоторую видимость стремления к модернизации (Diamond, 1980, p. 106; см. также Lipset, 1960, p. 27—86).

Направления и показатели взаимосвязи

Каковы причины явной связи между уровнем государственного дохода и вероятностью становления демократических структур в стране? В различных уровнях доходов, о которых упоминалось в табл. 1, кроется соответствующее неравенство в национальной классовой структуре, проявляемое в разных возможностях для различных групп населения пользоваться услугами здравоохранения и в целом в различии качества жизненных условий. В другом ретроспективном анализе, основанном на том же банке данных, утверждается, что «важнейшим показателем возможности достижения политических и гражданских

свобод» является качественный уровень физического состояния человеческой жизни, измеряемый детской смертностью, вероятностью сохранения жизни в возрасте до одного года и грамотностью взрослого населения. «Этот вывод, особенно показательный для наименее развитых стран, предполагает, что экономическое развитие способствует перспективам становления демократии, так как оно способствует повышению уровня народного благосостояния» (Diamond с. а., 1987, p. 10). При значительном повышении национального дохода уровень потребления уравнивается, численность представителей среднего класса растет, все большая часть населения охватывается системой здравоохранения, безграмотность понижается, все большее число подростков получает среднее образование. Этот процесс происходит независимо от того, является ли общество марксистским или ориентирующимся на рыночные отношения, африканским, азиатским или европейским. (Еще раз хотим напомнить, что важным исключением из этого правила являются страны с богатыми природными нефтяными запасами, в которых резкое повышение уровня среднегодового дохода на душу населения не обязательно ведет к указанным последствиям.) Люди с большим ежегодным доходом, работающие в сложных и взаимозависимых отраслях производства, более образованные, имеющие большие возможности пользоваться услугами здравоохранения и другими формами общественного обслуживания, склонны в большей степени стремиться к повышению уровня политической свободы.

Данные табл. 1 говорят о том, что по мере того как в стране растет уровень среднегодового дохода на душу населения, производители все больше стремятся и демонстрируют готовность поддерживать систему, в рамках которой они имеют большие возможности оказывать влияние на политических лидеров. Там же, где уровень среднегодового дохода невысоок, экономические взаимосвязи между гражданами страны примитивны. Многим удается просуществовать, полагаясь только на самих себя, выращивая на своих



Церемония колониальных времен, Конакри, 1921 г. Существует определенная взаимосвязанность между типом колониального режима и функционирующими там после обретения независимости демократическими институтами. Сигма.

земельных наделах урожай, способный прокормить только его семью, или обрабатывая земельные участки других владельцев, производя продукцию для местных рынков. Рост уровня среднегодового дохода на душу населения, внедрение технических новинок приводят к возникновению более сложных экономических взаимоотношений среди граждан страны, а также обуславливают появление новых норм поведения и новых нравственных ценностей. По мере роста уровня дохода социальные запросы граждан страны становятся все более осознанными, так же, как и направления политического развития, которое могло бы удовлетворить эти запросы. В Восточной Европе демократическим революциям предшествовала

попытка государства бороться с экономическим «застоем», позволившая в условиях существовавшей политической системы приоткрыть дверь большей личной инициативе — этому явному предвестнику процесса политической либерализации. Децентрализация экономического всевластия со временем может продемонстрировать, что принятие решений обществом приводит к лучшим результатам, когда граждане страны искренне вносят свой вклад в общее дело.

В обзоре результатов анализа социальноэкономического положения во многих странах, посвященного проблеме взаимосвязи экономического развития и демократических процессов, а также ее оценке, Инкелес и Даймонд представляют убе-

дительные доказательства в поддержку гипотезы о том, что уровень экономического развития страны совершенно независимо воздействует на направления развития политической идеи, способствующей демократизации мышления граждан страны. Упомянутые аналитики свидетельствуют о последовательном усилении взаимосвязанности между уровнем среднегодового совокупного общественного продукта (GNP) на душу населения в различных странах и такими нравственными понятиями, как личная удовлетворенность своим трудом, повышение производительности труда, антиавторитаризм и рост доверия к правительству. Среднее соотношение (внутри социальноэкономических групп) между уровнем среднегодового совокупного общественного продукта (GNP) на душу населения и этими нравственными понятиями выражается следующими показателями: 0,76 — для антиавторитаризма; 0,85 — для доверия правительству; 0,55 — для эффективности производственной деятельности и 0,60 — для личной удовлетворенности (Inkeles and Diamond, 1980, p. 73—109). Таким образом, заявляют они, «в результате широкомасштабного исследования, основанного на самых исчерпывающих данных, собранных в различных странах, разбитых на соответствующие социальноэкономические группы, мы пришли к ясному пониманию того, что последовательная тенденция усиления авторитаризма, с присущими только ему политическими и экономическими лозунгами, обратно пропорциональна интересам повышения уровня национального развития» (1980, p. 83).

Состояние экономики государств оказывает непосредственное влияние на поведение и взгляды их граждан, правда, это влияние находится в прямой зависимости от полученного образования и от положения в обществе различных групп населения.

«Подобное влияние в целом расценивается большинством аналитиков как „позитивное“ явление. Уже сам факт проживания в стране с высокоразвитой экономикой наделяет ее граждан неким чувством превосходства над жителями другой, менее

экономически развитой нации, повышая их внутреннюю самооценку, их личную удовлетворенность и оценку их компетенции, явно превышающую тот уровень, который соответствует полученному ими образованию и истинному положению их в обществе. К этому можно добавить, что у граждан экономически развитой страны появляются черты характера, которые способствуют поддержанию стабильности политического строя и более активному поведению в экономической области, ибо подобные индивидуумы заслуживают большего доверия в общении и к тому же они более терпимы к другим, будучи весьма уверены в своих способностях и компетенции» (Inkeles and Diamond, 1980, p. 103—104).

Одним из важнейших факторов, влияющих на повышение дохода индивидуума, является возможность получения им дальнейшего образования. Бросается в глаза взаимосвязь между уровнем дохода и долей соответствующих возрастных групп обучающихся в средней школе: в 1985 г. в странах с низким экономическим уровнем дохода (включая Китай и Индию) только 18% каждой возрастной группы посещали занятия в средней школе, в то время как аналогичная посещаемость в богатых индустриальных странах с развитой рыночной экономической была равна 96%. Весьма знаменательно соотношение между долей населения, получающей высшее образование, и состоянием политических свобод в стране. Повышение уровня образования в сочетании с ростом национального дохода оказывает определяющее влияние на поведение и политические запросы нового высокообразованного поколения. Инкелес и Смит на основании интервью, взятого у групп населения (в каждой группе по 6 тыс. человек) в шести развивающихся странах, пришли к выводу: «В сложных, многоплановых обществах ни одна черта индивидуума не определяет в такой степени его поведение, самооценку его личности, его отношение к окружающему миру, как объем полученного им образования» (1974, p. 133).

Инкелес и Смит отмечают, что повышение уровня образования прививает гражданам более «современное» отношение к окружающему миру, в частности

Таблица 4

Изменения доли обучающихся в средней школе, 1965—1985 гг.

	Средний коэффициент обучения в средней школе в процентном отношении к возрастным группам		Средний коэффициент обучения в высшей школе в процентном отношении к возрастным группам	
	1965 г.	1985 г.	1965 г.	1985 г.
Страны с низким уровнем экономического развития	3,5	18	9	1
Страны со средним уровнем экономического развития	8,5	29	1	7
Страны с высоким уровнем экономического развития	25	55	4	16
Индустриальные страны с развитой рыночной экономикой	62	96	13	30

Источник: The World Bank, World Bank Development Report 1990. N. Y.: Oxford Univ. Press, 1990.

приводит граждан к мысли о том, что они могут и должны высказаться по поводу деятельности правительства²¹.

Табл. 4 ясно доказывает, что возможность получения среднего и высшего образования изменяется в зависимости от уровня национального дохода. Некоторые страны с низким уровнем экономического развития обеспечивают получение среднего образования большему числу своих граждан (например, Индия, Китай или Шри-Ланка), чем это может позволить себе большинство стран этой же категории, некоторые же страны этой категории предоставляют такую возможность, наоборот, меньшему числу своих граждан (например, Уганда или Ганты). Повышенный уровень среднего образования

может существовать в странах с различными политическими системами; оно может способствовать укреплению «свободного» общества (Индия), «частично свободного» общества (Шри-Ланка) или разрушению «несвободного» общества (Китай). Там же, где возможность получения образования весьма невелика, как в Уганде и Ганты, предоставление гражданам современных прав равного участия в политической жизни страны остается делом чрезвычайной трудности.

Табл. 4 демонстрирует также, что доля подростков, занимающихся в средней школе, во многих странах необычайно повысилась в период между 1965 и 1985 гг.: с 35 до 65% в Шри-Ланке (страна с низким национальным доходом), с 41 до 65% на Филиппинах (средний уровень экономического развития), с 28 до 70% в Аргентине (высокий уровень экономического развития), с 35 до 94% в Республике Корея (высокий уровень экономического развития) и с 38 до 91% в Испании (индустриальная страна с развитой рыночной экономикой). Резкое повышение численности учащихся средней школы во всех странах мира в течение последнего десятилетия XX в. может существенно повлиять на расширение спектра социальных запросов граждан и тем самым косвенно на изменение структур политических систем.

Факторы культуры

Напомним, что экономические факторы объясняют только частично общий политический процесс, взятый во временном отрезке. Помимо них на этот процесс оказывают влияние и «неэкономические» факторы — факторы культуры, в частности религия, общественные нравственные ценности и особенно исторический опыт. Как мы уже отмечали ранее, возникшие после второй мировой войны новые независимые нации, так называемые постколониальные страны, которые в свое время пережили англо-американское, в основном британское колониальное правление, быстрее адаптируются к демократическому образу мыш-

ления, чем те страны, которые когда-то были колониями Франции, Португалии, Нидерландов или Бельгии (Blondel, 1972, p. 169—170; Smith, 1978, p. 70—102; Huntington, 1984, p. 205—206). Этот путь развития демократии присущ Юго-Восточной Азии, Океании, странам Карибского бассейна и Африки. Как отмечалось выше, влияние британского колониального правления проявляется особенно убедительно в сравнительном статистическом анализе Боллена и Джекмана (1985, p. 34—41), в то время как результаты нашего анализа свидетельствуют о том, что данные и французской, и британской колонизации в целом демонстрируют явную взаимосвязь между экономическим развитием и демократией. Хотя ряд бывших британских колоний, включая Бангладеш, Бирму, Гану, Индию (частично), Кению, Нигерию, Пакистан, Танзанию, Уганду и с недавних пор Сингапур, в своем политическом процессе отошли от демократии в сторону авторитарной системы, тем не менее Майнер Вайнер указал на удивительный феномен, подкрепляемый статистическими данными: «Каждая страна с населением по крайней мере в 1 млн человек (и почти все страны с меньшей численностью населения), которая после второй мировой войны стала независимой нацией, сбросив колониальный режим, и с тех пор неуклонно продвигалась навстречу демократизации своего политического строя, является бывшей британской колонией» (1987, p. 20). Англичане, американцы (на Филиппинах) и австралийцы (в Папуа — Новой Гвинее) помогли подготовить большинство своих бывших колонизированных народов еще до завоевания ими политической независимости к усвоению принципов демократической политики, ознакомив их с основами системы выборов представительных органов и органов местного самоуправления, с участием местного населения в деятельности правительственных учреждений и с обучением учащихся в средней школе на родном языке страны. Другие европейские колониальные державы в гораздо меньшей степени следовали этому примеру. В англо-американских колониях

переход власти в руки местных политических сил также осуществлялся более постепенно и организованно, чем в иных колониях (von Albertini, 1982). Табл. № 5, которая предлагает статистические данные об уровне политической свободы в бывших колониях последних колониальных держав, достаточно четко демонстрирует указанную выше взаимосвязность.

Пробудившееся движение общественных сил в странах Америки свидетельствует о значимости этого процесса в период до получения этими странами национальной независимости и важности характера самого перехода к независимости. Общественные группы британских белых переселенцев в Соединенных Штатах и Канаде (так же, как и в Австралии и Новой Зеландии) уже имели значительный опыт проведения выборов, учреждения органов самоуправления и авторитарных институтов судебной власти до того, как эти страны обрели независимость. В контрасте с этим в испанской Америке, с ее системой выборов правящей верхушки, движение к независимости было не столь плавным и имело взрывной характер и, так же, как столетием позже в небританской Африке, успех был достигнут не сразу. История Бразилии более сложная, учитывая особую роль монархии, и здесь обсуждаться не будет.

Латинская Америка значительно отличается от Северной Америки во многих отношениях. Страны этого региона имеют своеобразные общие корни в области культуры, так и правовых норм. Эти корни восходят к истории Иберийского полуострова с его продолжительными вооруженными столкновениями в течение многовековой «реконквисты», которая способствовала укреплению военного мировоззрения. К этому следует добавить влияние идеалов эпохи Просвещения, в основном среди элитарных групп в конце XVIII и начале XIX столетия. От периода «Освободителей» в начале XIX в. до появления в последние годы убежденных демократов типа Рауля Альфонсина и Хосе Наполеона Дуарте Латинская Америка прошла путь признания обществом демократических ценностей, особенно со

Таблица 3

Страны развивающегося мира (бывшие колонии), имеющие демократический статус

Страны с преобладающим колониальным наследием	Современный статус, 1989 г.			Итого каждого ряда
	демократический (оценка по шкале FH - 2 — 5)	полудемократический (оценка по шкале FH - 6 — 9)	авторитарный (оценка по шкале FH - 10 — 14)	
Великобритания, всего 52	25 (48,1) (65,8)	10 (19,2) (45,5)	17 (32,7) (34,7)	52 (48,0)
Франция, всего 25	0	4 ^a (16,0) (18,2)	21 (84,0) (42,9)	25 (23,0)
Испания, всего 17	9 (52,9) (23,7)	6 (35,3) (27,3)	2 (11,8) (04,1)	17 (16,0)
Португалия, всего 6	1 ^b (16,7) (02,6)	0	5 (83,3) (10,2)	6 (06,0)
Бельгия, всего 3	0	0	3 (100) (06,1)	3 (03,0)
Голландия, всего 2	0	1 ^c (50,0) (04,5)	1 (50,0) (02,0)	2 (02,0)
США, всего 1	1 (100) (02,6)	0	0	1 (01,0)
Австралия, всего 1	1 (100) (02,6)	0	0	1 (01,0)
Япония, всего 2	1 ^d (50,0) (02,6)	1 ^c (50,0) (04,5)	0	2 (02,0)
Общий итог	38 (35,0)	22 (20,7)	49 (45,0)	109 (100,0)

^a Мадагаскар, Сенегал, Тунис, Французская Гвиана; ^b Бразилия; ^c Суринам; ^d Республика Корея; ^e Тайвань. FH — «Дом Свободы».

стороны высокообразованной элиты. Но состояние культуры в Латинской Америке содержит в себе немало противоречивых элементов. Хотя ее литература, ее политические ценности, характер национальных героев проникнуты духом демократии, тем не менее Латинская Америка сохраняет стереотипы каудилизма (силового лидерства) и махизма. Латинская Америка — это регион католицизма, одного из направлений христианства, которое, как утверждали Пьер Трюдо и др., наиболее органично для данного региона. Стремясь объяснить относительную слабость демократии до 1960 г. в канадской католической провинции Квебек по сравнению с англофонской протестантской Канадой с ее системой за-

конного противоборства политических партий, Трюдо утверждает: «Католические нации не всегда были пылкими сторонниками демократии. В религиозных вопросах они авторитарны; и так как разделительная линия между духовным и мирским может быть не только отчетливой, но иногда и ставить в тупик, то католические нации зачастую очень неохотно ищут решения мирских проблем путем простого подсчета голосов» (Tudeau, 1968, p. 108).

Липсет также отмечал, что католицизм как религиозное течение был прямо противоположным по духу демократии в период до начала второй мировой войны как в Европе, так и в Латинской Америке (1960, p. 72—73). Он указывал, что ка-

толицизм «был тесно связан с правыми силами и консервативными группами в политике», в то время как в католических странах левые силы, включая умеренные по своим убеждениям партии, были антиклерикальными. Подобная ситуация часто приводила к тому, что непримиримые политики ввязывались в «конфликт, уходя далеко в глубь истории, вплоть до конфликта между Богом и Сатаной... И пока религиозная приверженность усугубляет извечные политические заблуждения, шансы на компромисс и на демократическую политику взаимных уступок слабы»²⁴.

Географическая Латинская Америка расположена вблизи Соединенных Штатов, и Северная Америка оказывала существенное воздействие на своего южного соседа, как в положительном, так и в отрицательном смысле. Северный колосс содействовал дестабилизации в ряде стран как с демократически избранным строем, так и с авторитарным режимом. Что касается недавнего времени, то акцент на гражданские свободы и права человека в период администрации Картера и на демократические структуры в период второго срока администрации Рейгана произвел положительный эффект на внутриполитическую обстановку в странах, расположенных южнее реки Рио-Гранде.

Некоторые ученые утверждают, что ислам чужд политической демократии в западном ее понимании, так как в соответствии с исламом светский и религиозный миры неразделимы. Согласно оценке уровней свободы, осуществленной Гастилом, в 1989 г. ни одна исламская страна не могла бы быть названа «свободной» (демократической). В своем анализе исламского понимания государственности П. Дж. Ватикотис пришел к выводу о том, что «мусульманский и западный миры резко различаются, если сравнивать традиции их культур и интеллектуальное отношение к окружающему миру». Это различие особенно проявляется в том, что «их представление о свободе не имеет ничего общего с западными взглядами... понятие политиче-

ской свободы чуждо исламу» (1988, p. 114, 118)²⁵.

Можно также отметить, что геополитическое влияние Советского Союза, оказываемое в прошлом, препятствовало восточноевропейским странам в их стремлении отойти от практики, приемлемой для Советского Союза, особенно от системы главенствующей власти одной партии в государстве, хотя национальный доход этих стран и общий образовательный уровень населения указывали на потенциальную возможность плюралистического политического строя. Граждане Германской Демократической Республики, Венгрии, Польши, Чехословакии, Болгарии, Румынии и Албании энергично демонстрировали свое желание добиться большей свободы. Их настрой особенно ярко проявился во время восстаний и волны массовых народных протестов в 1953, 1955, 1968, а также 1989 и 1990 гг. Но только после краха тоталитаризма в Советском Союзе эти страны смогли установить у себя демократические режимы. Успех в области либерализации политического строя, поддерживаемой главным образом растущей прослойкой интеллигенции, предпринимательскими профессиональными и интеллектуальными группами, во многом был обеспечен повышением уровня образования в этих странах.

Заключение

Переход к демократии в конце 70-х годов и в 80-х годах вновь поставил знакомые уже вопросы о связи между экономическим развитием и демократизацией. Сравнения состояния политических структур с уровнем среднегодового дохода на душу населения дают основание полагать, что взаимосвязь между ними в конце 80-х годов еще более разительна, чем в 50-х годах, когда в растущем потоке литературы по вопросам развития экономики впервые была затронута тема подобной взаимосвязи. Это вполне логично, ибо 20-летие с 1960 по 1980 г. стало периодом повышения социальных показателей, так же, как и индексов на-

циональных экономических возможностей и запросов населения. В течение этого периода в странах с высоким средним годовым национальным доходом значительно увеличилась доля молодежи, обучающейся в средней и высшей школе, выросла занятость молодежи в промышленности, в том числе в ее управленческом аппарате и в различных государственных службах.

До начала массового перехода к демократическому строю в середине 70-х годов некоторые аналитики высказывали сомнения в том, что взаимосвязь между экономическим развитием и демократией, гипотеза о которой была выдвинута в 50-х годах, найдет свое практическое подтверждение²⁶. Однако последующие события свидетельствовали в пользу взаимосвязи между демократическими структурами и повышением среднего годового национального дохода, хотя экономический рост сам по себе еще не гарантировал становления демократии.

Опираясь на данные последних четырех десятилетий, нельзя безоговорочно согласиться с утверждением о том, что экономическое развитие является необходимым и основным условием для политической демократии. Результаты новых исследований, проведенных на основе современной статистической методологии, не разрешили возникшего спора. Хотя рост экономики является только одним из многих элементов, определяющих процесс демократии, тем не менее он остается ее важнейшим элементом. Если нельзя допустить мысль о том, что процесс воздействия роста экономики на развитие плюрализма проходит автоматически, то тогда мы должны признать, что нации, способные поднять свой жизненный уровень и уровень образования, подготавливают почву для становления демократических структур, расширяя основу для того, чтобы демократизация могла проводиться в законодательном порядке.

Наконец, следует отметить, что возникновение электоральных систем, основанных на многопартийности, в Африке, в бывших коммунистических государствах Восточной Европы и в Советском Союзе в конце 80-х годов и в начале

90-х, возможно, резко понизит уровень взаимосвязи, которую мы анализировали в настоящей статье. Многие бедные страны в настоящее время стали более свободными, чем раньше. Распространение демократии во многих странах Африки является по большей части следствием окончания противоборства двух мировых политических систем. Завершение «холодной» войны предоставило практическую возможность использовать международные политические институты для укрепления принципов прав человека и многопартийности. Диктаторы «третьего мира» более не смогут натравливать Советский Союз на Запад. Международный банк реконструкции и развития и Международный валютный фонд стали оказывать помощь на политических условиях. Бывшие советские страны испытывают на себе давление со стороны мировой общественности, требующей от них укрепления демократических преобразований. Но если взаимосвязь между развитием экономики и демократией, как это могут показать данные 90-х годов, станет намного слабее, то все наше предыдущее исследование вынудит нас прогнозировать возникновение критической обстановки, в результате которой, по всей видимости, именно новые демократические режимы пострадают в первую очередь. Таким образом, Гаити, многие наиболее бедные африканские страны и бывшие советские республики в Средней Азии окажутся самыми вероятными кандидатами на роль стран с нестабильной демократией. Вместе с тем необходимо подходить весьма осторожно к прогнозированию долгосрочных перспектив многопартийных структур во многих государствах с новой политической системой. Их режимы пока слабы, так же, как и их легитимность. Как свидетельствует настоящая статья, эти страны прежде всего нуждаются в создании эффективной экономики, а также и в устойчивости политического строя. Если они смогут выйти на широкую дорогу эффективного экономического развития, то их политическая система вне опасности. Это так же верно, как и то, что в противном случае их ждет политический крах.

Примечания

Первоначальный вариант этого текста был представлен в сентябре 1990 г. на 86-й ежегодной конференции Ассоциации политических наук США в г. Сан-Франциско. Мы весьма признательны Лео Гудману, Алексу Инкелесу, Брюсу Бузю де Мескита и Фреду Тёрнеру за неоцененную помощь при подготовке настоящей работы.

¹ Более пространно см. (Revel, 1985).

² Кардозо писал, что мы должны отказаться от «нестабильно но логиче и последовательности» стилистических объяснений происхождений, которые игнорируют возможность неожиданных и противоречивых аспектов реальной политической жизни», и попытаться понять «несоответствие между тем, что теоретически было обосновано как политическое следствие экономического роста (т. е. демократизацию), и реальным курсом политической истории, отмеченной военными переворотами и расцветом авторитарных режимов» (1978, р. 1, 24, 32). Этот тезис Кардозо, так же, как и подобное предположение О'Доннелла, был основан на данных 60-х и 70-х годов. Они обнародовали свою точку зрения еще до того, как последовали известные примеры редемократизации в Латинской Америке, в Южной Европе и в некоторых азиатских странах.

³ Бюрократический авторитаризм возник в Латинской Америке в результате поражения профессиональных популистских режимов. Он был призван положить конец экономическому застою, проблемам платежного баланса и возмущениям в 30—40-х годах требованиям масс об улучшении жизненных условий. Промышленная буржуазия, гражданские и военные tecnocrats, элитарные группы — все они объединялись, чтобы отрегулировать экономические и общественные структуры, надеясь мобилизовать наличный капитал для подавления организаций трудящихся и налаживания связей с иностранным капиталом и технологией (O'Donnell, 1973).

⁴ Селигсон настаивает на том, что настоящий цикл редемократизации в Латинской Америке является более устойчивым и более продолжительным, чем предыдущие.

⁵ Мы специально подчеркиваем, что речь здесь идет именно об уровне экономического роста, а не о темпе экономического развития.

⁶ Как предполагал Доган (1979, р. 747), социология и политические науки в эпоху после зарождения бюрократизма, т. е. после 20-х годов нынешнего столетия, должны строить свои банки информации, прибегая к помощи метода системного сравнения.

⁷ В отдельные краткие промежутки времени возможно проявление взаимосвязи экономического развития и демократии с ограничительными последствиями для последней, выражающимися в виде возрождения авторитарного режима, несмотря на повышающийся уровень экономического развития. Но в целом, однако, существует положительная тенденция взаимосвязи между экономической и демократией. Результаты экономического развития оказывают непосредственное воздействие на «соответствующие изменения» в политическом режиме в том смысле, что он становится более плюралистическим и тяготеет к многопартийности. Отсюда и «структурная совместимость», и «внутреннее взаимное тяготение», и «избирательное средство» или «неизбежная тенденция взаимосвязи» между двумя показателями (Almond and Powell, 1978; Hoogvelt, 1982). В некотором смысле политический плюрализм, или, другими словами, демократизация, является императивом жизнедеятельности государства, вопросом его эффективного существования. Именно поэтому Горбачев предлагал, чтобы коммунистические режимы были подвергнуты либерализации, если их общества намерены и дальше успешно развиваться (Dahl, 1971; White et al., 1987).

⁸ Данные Международного банка реконструкции и развития не отражают размеры прожиточного минимума в каждой стране, поэтому его сравнения уровней совокупного общественного продукта могут несколько вводить в заблуждение, если полагаться на эти данные при сравнении отдельных конкретных стран. Организация Европейского сотрудничества и развития (ОЭСР) подсчитала размеры прожиточного минимума для стран — членов своей организации, использовав тщательно составленные индексы паритета покупательной способности (ППС), в результате выяснилось, что покупательная способность индивидуума в Соединенных Штатах была выше, чем покупательная способность представителей нескольких европейских стран, в которых в соответствии со сравнительными данными Международного банка реконструкции и развития

среднегодовой доход на душу населения представлен более высокими показателями, чем в США (OECD, 1980, р. 91—97; OECD, 1982, р. 31—32).

⁹ Отчет МБРР классифицирует отдельно пять «стран — экспортеров нефти с высоким уровнем дохода на душу населения» (Оман, Ливия, Саудовская Аравия, Кувейт и Объединенные Арабские Эмираты) и восемь «восточноевропейских стран с нерыночной экономикой» (Венгрия, Румыния, Албания, Болгария, Чехословакия, Германская Демократическая Республика и СССР). Все эти страны — авторитарные государства; в соответствии с классификацией «Дома Свободы» Польша, Венгрия, Кувейт и Объединенные Арабские Эмираты являются «частично свободными» (полудемократическими), а все остальные — авторитарными. «Страны — экспортеры нефти с высоким уровнем среднегодового дохода на душу населения» являются исламистскими государствами, расположенными в Северной Африке и на Аравийском полуострове, а «восточноевропейские страны с нерыночной экономикой» находятся в ближайшем окружении Советского Союза и подвержены его сильному влиянию. МБРР классифицирует, однако, эти страны отдельно от других стран, поскольку обе упомянутые выше группы стран имеют присущий им общий признак — высокий доход от экспорта нефти или зависимость от СССР (Международный банк реконструкции и развития, 1984, с. 218—219).

¹⁰ Показатель среднегодового роста совокупного общественного продукта (GNP) с 1960 по 1982 г. понизился в следующих 11 странах: Чад, Эфиопия, Непал, Заир, Уганда, Нигер, Мадагаскар, Шри-Ланка, Гана, Судан и Замбия.

¹¹ Все данные, анализируемые в настоящей статье, были представлены в распоряжение авторов разработчиками широкомасштабного специального тематического исследования, проводившегося под эгидой Гуверовского института при Стэнфордском университете. В задачу разработчиков темы исследования, имевших исчерпывающую подборку самых полных данных по каждой стране, входило критическое изучение конкретных проблем в 27 странах «третьего мира» (Diamond с. а., 1989).

¹² Если страна была в колониальном владении не одной, а нескольких держав, то во внимание принималось колониальное владение только последней державы.

¹³ Период, начинающийся с 1970 г., был исключен, поскольку отсутствовали данные, касающи-

еся зависимых показателей. Оценка уровня распределяющих уровень свободы в той или иной стране, впервые появилась в 1973 г.

¹⁴ Расположение в таблице показателей ECON — уровня среднегодового совокупного общественного продукта (GNP) на душу населения и RESIST — уровня мобилизации политических сил было изменено.

¹⁵ Следует внимательнейшим образом проанализировать данные графы, относящейся к 1960 г., ибо количество рассмотренных примеров ($N=22$) слишком мало и, следовательно, полученные результаты могут оказаться противоречивыми.

¹⁶ См. O'Donnell, 1973. Необходимо обратить внимание на то, что технологически линия O'Donnella не является вариантом (b) модели Джэксона в его чистом виде; можно заметить, что она неуклонно продолжается вниз, пересекая сегмент (c) (см. Sigow and Inkeles, 1990. P. 126—134).

¹⁷ Страны в группах (a) и (b) исключены, так как их политические режимы подвержены сильнейшему влиянию религии и идеологии.

¹⁸ Национальный доход Уругвая по сравнению с каждым предыдущим годом понижался: в 1982 г. на 9,4%, в 1983 г. на 4,7% и в 1984 г. на 1,8% (Sanders, 1985, р. 6).

¹⁹ Детальный анализ данных о реакции аргентинской общественности на войну из-за Фолклендских (Мальвинских) островов и о предвыборной кампании Рауля Альфонсина см.: Smith and Turner, 1984, р. 809—813.

²⁰ Урбанизация и индустриализация в СССР способствовали появлению большой прослойки высокообразованной интеллигенции (среднего класса) после второй мировой войны, хотя уровень жизни населения при Брежневом значительно ухудшился.

²¹ В двух параллельных ретроспективных исследованиях, проводимых Гуверовским институтом, показатели зависимости, основанные на индексе концентрации товаров и партнерской заинтересованности в торговле, оказались недостаточными для того, чтобы статистически доказать значимость влияния элемента зависимости на демократию.

²² Этот фактор также не свидетельствует о неизбежности доминанты взаимосвязи, что подтверждается недавними событиями в Сингапуре. Подробную информацию по этому вопросу предоставляют Даль и Туфте (1973).

²³ Они пишут: «Наши данные совершенно точно свидетельствуют о том, что школа в каждой из рассматриваемой нами шести развивающихся стран (Аргентина, Чили, Индия, Израиль, Нигерия и Восточный Пакистан), учитывая все ее несомненные изыны, существенно влияла на становление личности учащихся... Этим учащихся отличает особое чувство нового времени, более сильное чувство личной и социальной ответственности, они более активно участвуют в общественной деятельности, больше открыты для восприятия новых идей, новых экспериментов, контактов с другими людьми; они совершенно иначе взаимодействуют с окружающим их обществом и проявляют большее участие в судьбах подчиненных и национальных меньшинств. Они более высоко оценивают достижения науки, с большей готовностью воспринимают изменения в обществе и в большей степени готовы к ограничению рождаемости в своей семье. Короче говоря, благодаря тому, что они получают хорошее школьное

образование, их личность, несомненно, приобретает более современный характер» (1974, с. 143).

²⁴ Болен и Джэксон (1985, с. 38—41) в своих формулы уравнений не включают фактор влияния католицизма, но они также не приводят каких-либо существенных статистических данных и в отношении влияния протестантизма.

²⁵ См. также: Islam & Politics. April issue of Third World Quarterly.

²⁶ Кеннет Превитт (1982, с. 10), например, пишет: «Гипотеза Липсета... утверждает, что демократическая политическая стабильность и экономическое развитие взаимно усиливают друг друга. Тем не менее экономическое развитие часто или даже очень часто сопутствует авторитарному режиму (Тайвань, Республика Корея, Аргентина, Южная Африка, Иран до прихода Хомейни к власти...)».

Библиография

Almond G. A., Powell G. B., Jr. Comparative Politics: System, Process, and Policy. Boston: Little, Brown, 1978.

Authoritarians and Democrats: Transition in Latin America/Eds Malloy J. M., Seligson M. A. Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Press, 1987.

Banks A. S. Modernization and Political Change: The Latin American and Amer-European Nations/Comparative Political Studies. 1970. № 2. P. 405—418.

Blondel J. Comparing Political System. N. Y.: Praeger, 1972.

Bollen K. A. Political Democracy and the Timing of Development//Amer. Soc. Rev. 1979. № 44. P. 572—587.

Bollen K. A. Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy//Amer. Soc. Rev. 1980. № 45. P. 370—390.

Bollen K. A. World System Position of Dependency and Democracy: The Cross-National Evidence//Amer. Sociol. Rev. 1983. № 48. P. 468—479.

Bollen K. A., Jackman R. W. Economic and Neoeconomic Determinants of Political Democracy in the 1960s//Research in Political Sociology. Greenwich: JAI Press, 1985. № 1. P. 27—48.

Cardoso F. H. On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America. Working Paper № 30. Cambridge: Cambridge Univ. Paper. Ser. № 30. Centre for Latin American Studies, 1978.

Coulter P. B. Social Mobilization and Liberal Democracy: A Macroquantitative Analysis of Global and Regional Models. Lexington: Lexington Press, 1975.

Cutright P. National Political Development: Measurement and Analysis//Amer. Sociol. Rev. 1963. № 28. P. 253—264.

Dahl R. A. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven: Yale Univ. Press, 1971.

Dahl R. A., Tufte E. Size and Democracy. Stanford: Stanford Univ. Press, 1973.

Diamond L. J. The Social Foundations of Democracy: The Case of Nigeria: PhD dissertation. Department of Sociology. Stanford University, 1980.

Diamond L. J., Linz J. J., Lipset S. M. Building and Sustaining Democratic Government in Developing Countries//World Affairs. 1987. № 150. P. 5—18.

Democracy in Developing Countries/Eds Diamond L. J., Linz J. J., Lipset S. M. 3 vols. Boulder: Lynne Rienner, 1989.

Dogan M. In Memoriam: Stein Rokkan, Sociologue politique comparatiste, 1921—1979//Revue Française de Sociologie. 1979. № 20. P. 747—748.

Flanigan W. H., Fogelman E. Patterns of Political Development and Democratization: A Quantitative Analysis//Macro-Quantitative Analysis: Conflict, Development, and Democratization/Eds Gillespie J. V., Nesvold B. A. Beverly Hills: Sage, 1971.

Flora P. Historical Processes of Social Mobilization: Urbanization and Literacy, 1850—1965//Building States and Nations: Models and Data Resources/Eds Eisenstadt S. N., Rokkan S. V. I. Beverly Hills: Sage, 1973.

Empirical Democratic Theory/Eds Cnudde C. F., Neubauer D. E. Chicago: Markham, 1969.

From Dictatorship to Democracy/Ed. Herz J. H. Westport: Greenwood Press, 1982.

Gastil R. D. Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties, 1984—1985. Westport: Greenwood Press, 1985.

Haggard S. Democracy and Economic Growth. Paper presented for the US Agency for International Development. Democratic Pluralism Initiative, 1990.

Higgott R. A. Political Development Theory. Beckham, UK: Croom Helm, 1983.

Hoogvelt A. M. M. The Third World in Global Development. Hampshire: Macmillan, 1982.

Huntington S. P. Political Order in Changing Societies. New Haven, Conn.: Yale Univ. Press, 1968.

Huntington S. P. Will More Countries Become Democratic?//Political Science Quarterly. 1984. № 99. P. 199—202.

Huntington S. P., Dominguez J. I. Political Development//Handbook of Political Science/Eds Greenstein F., Polsby N. V. 3. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975.

Inkeles A., Diamond L. J. Personal Development and National Development: A Cross-National Perspective//The Quality of Life: Comparative Studies/Eds Szalai A., Andrews F. M. L.: Sage, 1980.

Inkeles A., Smith D. H. Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries. Cambridge, Mass.: Cambridge Univ. Press, 1974.

Karl T. Dilemmas of Democratization in Latin America//Comparative Politics. 1990. № 23. P. 1—21.

Kaufman R. R., Chernetsky H. I., Gellner D. A Preliminary Test of the Theory of Dependency//Comparative Politics. 1975. № 7. P. 303—330.

Kim C. L. Socio-economic Development and Political Democracy in Japanese Prefectures//Amer. Polit. Rev. 1971. № 65. P. 184—186.

Kurth J. R. Industrial Change and Political Change: A European Perspective//The New Authoritarianism in Latin America/Ed. Collier D. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press, 1979.

Kuznets S. Economic Growth of Small Nations//Economic Consequences of the Size of Nations/Ed. Robinson E. A. L.: Macmillan, 1963.

LaPalombara J., Weiner M. The Origin and Development of Political Parties//Political Parties and Political Development/Eds LaPalombara J., Weiner M. Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press, 1966.

Lerner D. The Passing of Traditional Society. Glencoe, Ill.: Free Press, 1958.

Lijphart A. Toward Empirical Democratic Theory: Research Strategies and Tactics//Comparative Politics. 1972. № 4. P. 417—432.

Lipset S. M. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy//Amer. Polit. Sci. Rev. 1959. № 53. P. 69—105.

Lipset S. M. Political Man: The Social Bases of Politics. N. Y.: Doubleday, 1960.

Lipset S. M. The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective. N. Y.: Basic Books, 1963.

Marquette J. Social Change and Political Mobilization

in the United States: 1870—1960//Amer. Polit. Sci. Rev. 1974. № 68. P. 1058—1074.

Menges C. C. Commentaries//AEI Foreign Policy and Defense Review. 1985. № 5. P. 39—41.

Needler M. C. Political Development and Socioeconomic Development: The Case of Latin America//Amer. Polit. Sci. Rev. 1968. № 62. P. 889—897.

Neubauer D. E. Some Conditions of Democracy//Amer. Polit. Sci. Rev. 1967. № 61. P. 1002—1009.

O'Donnell G. Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics. Berkeley: Inst. of Internat. Studies. Univ. of California, 1973.

OECD. Main Aggregates, 1951—1980//National Accounts. P.: Organization for Economic Cooperation and Development, 1980. V. 1. P. 4.

OECD. Comparing Real Standards of Living//Observer. 1980. № 115. P. 31—32.

Olsen M. E. Multivariate Analysis of National Political Development//Amer. Sociol. Rev. 1968. № 33. P. 699—712.

Prewitt K. The Impact of the Developing World on U. S. Social Science Theory and Methodology//Social Sciences and Public Policy in the Developing World/Eds Stifel L. D., Davidson R. K., Coleman J. S. Lexington: D. C. Heath.

Revel J.-F. How Democracies Perish. N. Y.: Harper & Row, 1985.

Roskin M. Spain Tries Democracy Again//Political Quarterly. 1978. № 93. P. 629—647.

Rustow D. Transitions to Democracy//Comparative Politics. 1970. № 2. P. 337—363.

Sanders T. G. Uruguay's Return to Democracy. Indianapolis: Universities Field Staff International, 1985.

Seligson M. A. Development, Democratization, and Decay: Central America at the Crossroads//Authoritarians and Democrats/Eds Malloy J. H., Seligson. Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Press, 1987.

Sirowy L., Inkeles A. The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review//Studies in Comparative International Development. 1990. № 25. P. 126—157.

Smith B. H., Turner F. C. Survey Research in Authoritarian Regimes: Brazil and the Southern Cone of Latin America//Statistical Abstracts of Latin

America/Eds Wilkie J. W., Perkal A. Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, Univ. of California, 1984. V. 23.

Smith T. A Comparative Study of French and British Decolonization//Comparative Studies in Society and History. 1978. № 20. P. 70—102.

Stepan A. The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion//Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future/Ed. Stepan A. New Haven: Yale Univ. Press, 1973.

The New Authoritarianism in Latin America/Ed. Collier D. Princeton: Princeton Univ. Press, 1979.

The Breakdown of Democratic Regimes/Eds Linz J. J., Stepan A. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1978.

Tomasson R. Iceland: The First New Society. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1980.

Transitions From Authoritarian Rule/Eds O'Donnell G., Schmitter P. C., Whitehead L. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1987. 4 vols.

Triffin R. The Size of the Nation and its Vulnerability to Economic Nationalism//Economic Consequences of the Size of Nations/Ed. Robinson E. A. G. L.: Macmillan, 1963.

Trudeau P. E. Federalism and the French Canadians. N. Y.: St. Martin's Press, 1968.

Vatikiotis P. J. Islam and the State. Beckham, UK: Croom Helm, 1988.

Weede E. The Impact of Democracy on Economic Growth: Some Evidence from Cross-National Analysis//Kykkos. 1983. № 36. P. 21—39.

Weiner M. Empirical Democratic Theory//Competitive Elections in Developing Countries//Eds Weiner M., Ozbudun E. Durham: Duke Univ. Press, 1987.

White S., Gardner J., Shoplin G. Communist Political Systems. N. Y.: St. Martin's Press, 1987.

Wiarda H. J. Rethinking Political Development: A Look Backward Over Thirty Years, and a Look Ahead//Studies in Comparative International Development. 1990. № 24. P. 65—82.

Winham G. R. Political Development and Lerner's Theory: Further Test of a Causal Model//Amer. Polit. Sci. Rev. 1970. № 64. P. 810—818.

World Bank 1984. World Development Report. N. Y.: Oxford Univ. Press, 1984.

1992 NY

ГРАЖДАНСКАЯ КУЛЬТУРА И СТАБИЛЬНОСТЬ ДЕМОКРАТИИ

Г.А. Алмонд, С. Верба

... Существует ли демократическая политическая культура, т.е. некий тип политических позиций, который благоприятствует демократической стабильности, или, образно говоря, в определенной степени "подходит" демократической политической системе? Чтобы ответить на данный вопрос, нам следует обратиться к политической культуре двух относительно стабильных и преуспевающих демократий – Великобритании и Соединенных Штатов Америки. Политическая культура этих наций примерно соответствует понятию гражданской культуры. Такой тип политических позиций и некоторых отношений отличается от "рационально-активистской" модели, той модели политической культуры, которая, согласно нормам демократической идеологии, должна была бы присутствовать в преуспевающей демократии [...]

Исследования в области политического поведения поставили, однако, под сомнение адекватность рационально-активистской модели. Они продемонстрировали, что граждане демократических стран редко живут в соответствии с этой моделью. Их нельзя назвать ни хорошо информированными, ни глубоко включенными в политику, ни особо активными; а процесс принятия электоральных решений является чем угодно, только не процессом рационального расчета. Не отражает данная модель и ту гражданскую культуру, которая была выявлена нами в Великобритании и США [...]

Гражданская культура – это смешанная политическая культура. В ее рамках многие граждане могут быть активными в политике, однако многие другие играют более пассивную роль, подданных*. Еще более важным является тот факт, что даже у тех, кто активно исполняет гражданскую роль, качества подданных и прихожан не полностью вытеснены. Роль участника просто добавляется к таким двум ролям. Это означает, что активный гражданин сохраняет свои традиционалистские, неполитические связи, равно как и свою более пассивную роль подданного. Конечно, рационально-активистская модель отнюдь не предполагает, что ориентация участника заменяют собой ориентации подданного и прихожанина, однако поскольку наличие двух последних типов ориентаций четко не огораживается, получается, что они не имеют отношения к демократической политической культуре.

На самом же деле эти два ориентации не только сохраняются, но и составляют важную часть гражданской культуры. Во-первых, ориентации прихожанина и подданного меняют интенсивность политической включенности и активности инди-

Публикуется (с сокращениями) 15-я, последняя глава работы известных американских политологов Габриэля А. Алмонда и Сиднея Вербы "Гражданская культура" (Gabriele A. Almond, Sidney Verba. The Civic culture. Political attitudes and democracy in five nations. Princeton (N.Y.), 1963). Эта работа, ставшая классической, основана на историко-сравнительном исследовании политической культуры пяти стран – США, Великобритании, Германии, Италии и Мексики. Подробнее о книге см. статью А.М. Салмина "Современная политика под знаком Аристотеля" в следующем номере журнала.

В книге Алмонда и Вербы (гл. 1) выделяются три основных типа политической культуры: *приходская*, где нет конкретизации политических ролей и где ориентации обыкновенно не конкретизируются; *подданническая культура*, где отношение к политической системе в целом является пассивным; третий тип – культура *участия*, в которой члены общества четко ориентированы на систему в целом. Как отмечается в книге, гражданин есть производное от "участника", "подданного" и "прихожанина", а гражданская культура – производное от перечисленных трех типов культур. – (Ирм. ред.).

A-6

вида. Политическая деятельность представляет собой лишь часть интересов гражданина, причем, как правило, не очень важную их часть. Сохранение других ориентаций ограничивает степень его включенности в политическую деятельность и удерживает политику в надлежащих рамках. Более того, ориентации прихожанина и подданного не просто сосуществуют с ориентациями участника, они производны и видоизменяют их. Так, например, первичные связи важны в становлении типов гражданского влияния. Кроме того, взаимопроницающие структуры общественных и межличностных связей имеют тенденцию воздействовать и на характер политических ориентаций – делать их менее острыми и разделяющими. Будучи производными первичными групповыми, а также общесоциальными и межличностными ориентациями, политические ориентации отнюдь не являются лишь производными от четко выраженных принципов и рационального расчета.

Каковы же причины несоответствия между идеалами рационально-активистской модели и типами политических связей, фактически существующими даже в наиболее стабильных и преуспевающих демократиях? Одно из возможных объяснений, которое наиболее часто встречается в литературе по гражданскому воспитанию, заключается в том, что это несоответствие является следствием плохого функционирования демократии. В той мере, в какой люди не живут соответственно идеалу активного гражданина, демократия не состоялась [...]

Если верить, что реалии политической жизни должны формироваться в соответствии с какими-то политическими теориями, таким объяснением можно удовлетвориться. Но если придерживаться точки зрения, что политические теории должны возникать из реалий политической жизни – в чем-то более простая и, возможно, более полезная задача – тогда такое объяснение причин разрыва между рационально-активистской моделью и демократическими реалиями оказывается менее приемлемым. Приверженцы указанной точки зрения могут объяснить имеющийся разрыв тем, что планка поднята слишком высоко. Если принять во внимание сложность политических вопросов, наличие других проблем, отнимающих время индивида, и труднодоступность информации, необходимой для принятия рациональных политических решений, то станет абсолютно очевидным, почему обычный человек не является идеальным гражданином. В свете неполитических интересов индивида может оказаться, что для него совершенно иррационально вкладывать в политическую деятельность то время и те усилия, которые нужны, чтобы жить в соответствии с рационально-активистской моделью. Возможно, это просто того не стоит – быть настолько уж хорошим гражданином [...]

Но хотя полностью активистская политическая культура скорее всего является лишь утопическим идеалом, должны быть и другие, более значимые причины того, почему в наиболее процветающих демократиях существует сложно переплетенная, смешанная гражданская культура. Такая культура, которая иногда включает в себя несомнимые политические ориентации, кажется наиболее соответствующей потребностям демократических политических систем, поскольку они также представляют собой переплетение противоречий [...]

ВЛАСТЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Поддержание должного равновесия между правительственной властью и правительственной ответственностью (responsiveness) одна из наиболее важных и сложных задач демократии. Если нет какой-то формы контроля за правительственными элитами со стороны народа, то политическую систему вряд ли можно назвать демократической. С другой стороны, народ не способен сам управлять. Чтобы политическая система была эффективной, чтобы она была в состоянии разрабатывать и проводить какую-то политику, приспосабливаться к новой ситуации, отвечать на внутренние и внешние вопросы, должен быть механизм, с помощью которого правительственные чиновники наделялись бы полномочиями, позволяющими им принимать властные решения. Напряженность, создаваемая необходимостью решения противоречащих друг другу задач, вытекающих из правительственной власти и правительственной ответственности, становится наиболее острой в периоды кризисов [...]

Как же должна строиться система управления, чтобы поддерживался необходимый баланс между властью и ответственностью? Э.Э. Шаттлнебдер сформулировала этот вопрос следующим образом: "Проблема заключается не в том, как 180 млн. Аристотелей могут управляться с демократией, а в том, как организовать сообщество, состоящее из 180 млн. обычных людей таким образом, чтобы оно стало чувствительным к их нуждам. Это проблема лидерства, организации, альтернатив и систем ответственности и доверия" (1). Пытаясь решить данную проблему, политологи обычно говорят на языке структуры электорального конфликта. Электоральная система, сконструированная таким образом, чтобы наделить властью определенную элиту на ограниченный промежуток времени, может обеспечить баланс между властью и ответственностью: элиты получают власть, однако эта власть ограничена самой периодичностью выборов – заботой о будущих выборах в промежутках между ними и целым набором других формальных и неформальных систем контроля. Ведь чтобы система такого рода могла работать, необходимо существование не одной, а большего числа партий (или, по крайней мере, нескольких конкурирующих элитарных групп, потенциально способных получить власть), – в противном случае спор между элитами потеряет всякий смысл; в то же время необходим какой-то механизм, позволяющий элитарной группе эффективно осуществлять власть. Это может быть наделение всей полнотой власти победившей на выборах партии и двухпартийной системе или образование группой партий работоспособной коалиции. /.../

Противоречие между властью и ответственностью имеет свою параллель в противоречивых требованиях, которые предъявляются гражданам в демократических странах. Чтобы элиты могли быть ответственными перед обычным гражданином, от него требуется ряд вещей: он должен уметь выразить свое мнение так, чтобы элиты поняли, чего он хочет; гражданин должен быть вовлечен в политику таким образом, чтобы знать и беспокоиться о том, ответственны ли элиты перед ним или нет; он должен быть достаточно влиятельным, чтобы навязывать элитам ответственное поведение. Иными словами, ответственность элит предполагает, что обычный гражданин действует в соответствии с рационально-активистской моделью. Однако для достижения другой составляющей демократии – власти элит – необходимо, чтобы обычный гражданин имел совершенно иные позиции и вел себя соответственно им. Чтобы элиты были сильными и принимали властные решения, следует ограничивать участие, активность и влияние обычного гражданина. Он должен передать власть элитам и позволить им управлять. Потребность во власти элит предполагает, что обычный гражданин будет относительно пассивен, выключен из политики и почтителен по отношению к правящим элитам. Таким образом, от гражданина в демократии требуются противоречащие одна другой вещи: он должен быть активным, но в то же время пассивным, включенным в процесс, однако не слишком сильно, влиятельным и при этом почтительным к власти.

НОРМЫ, ВОСПРИЯТИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

/.../Из имеющихся у нас данных следует, что есть два основных направления, по которым гражданская культура поддерживает выполнение ее субъектом как активно-влиятельной, так и более пассивной роли: с одной стороны, в обществе происходит распределение индивидов, преследующих одну из двух конфликтующих гражданских целей; с другой – определенная последовательность в позициях индивида позволяет ему одновременно преследовать эти казавшие бы несовместимые цели. Давайте сначала рассмотрим вопрос о последовательности индивида.

Как показывает наше исследование, существует разрыв между реальным политическим поведением опрошенных, с одной стороны, и их восприятием своей способности и обязанности действовать, – с другой. Респонденты из Великобритании и США продемонстрировали высокую вероятность того, что мы назвали субъективной политической компетентностью. /.../ Небольшая часть опрошенных считает себя способной влиять на решения местных властей, и весомая, хотя и не столь значительная часть аналогичным образом оценивает свои возможности по отношению к центральному правительству. Тем не менее эта высокая оценка собственной компетентности

как гражданина, способного оказывать влияние, абсолютно не подкреплена активным политическим поведением. /.../

Существует аналогичный разрыв между чувством обязательности участия в политической жизни и реальным участием. Число опрошенных, заявивших, что обычный человек обязан принимать участие в делах своей местной общины, значительно превышает число тех, кто на деле в них участвует; и опять-таки эта тенденция наиболее четко проявляется в США и Великобритании. Как сформулировал это один из опрошенных: "Я говорю о том, что человек должен делать, а не о том, как поступаю я сам". И есть доказательства, что такая позиция не столь уж редка. Несомненно и то, что осознание обязательности хотя какого-то участия в делах собственной общины распространено шире, чем ощущение важности такой деятельности. Процент опрошенных, заявивших, что у человека есть такая обязанность, во всех странах значительно превышает процент тех, кто, отвечая на вопрос о своих занятиях в свободное время, указал на участие в делах общины. Так, 51% опрошенных американцев сообщают, что, по их мнению, обычный человек должен принимать то или иное активное участие в жизни своей общины. Но когда был задан вопрос о том, как они проводят свободное время, лишь около 10% респондентов назвали подобную деятельность. /.../ Все это заставляет предположить, что хотя норма, требующая от человека участия в общественных делах, широко распространена, активное участие в них отнюдь не является наиболее важной формой деятельности для большинства людей. Оно не является ни основным их занятием в свободное время, ни главным источником удовлетворения, радости и волнения.

Эти два разрыва – между высокой оценкой своей потенциальной влиятельности и более низким уровнем реального влияния, между степенью распространения словесного признания обязательности участия и реальной значимостью и объемом участия – помогают понять, каким образом демократическая политическая культура способствует поддержанию баланса между властью правительственной элиты и ее ответственностью (или его дополнением – балансом между активностью и влиятельностью незлитных групп и их пассивностью и невлиятельностью). Сравнительная редкость политического участия, относительная неважность такого участия для индивида и объективная слабость обычного человека позволяют правительственным элитам действовать. Бездеятельность обычного человека и его неспособность влиять на решения помогают обеспечить правительственным элитам власть, необходимой им для принятия решений. Однако все это гарантирует успешное решение лишь одной из двух противоречащих друг другу задач демократии. Власть элиты должна сдерживаться. Противоположная роль гражданина как активного и влиятельного фактора, обеспечивающего ответственность элит, поддерживается благодаря его глубокой приверженности нормам активного гражданства, равно как и его убежденностью, что он может быть влиятельным гражданином. /.../

Гражданин, существующий в рамках гражданской культуры, располагает, таким образом, резервом влиятельности. Он не включен в политику постоянно, не следит активно за поведением лиц, принимающих решения в данной сфере. Этот резерв влиятельности – влиятельности потенциальной, инертной и не проявленной в политической системе – лучше всего иллюстрируется данными, касающимися способности граждан в случае необходимости создавать политические структуры. Гражданин не является постоянным участником политического процесса. Он редко активен в политических группах. Но он считает, что в случае необходимости может мобилизовать свое обычное социальное окружение в политических целях. Его нельзя назвать активным гражданином. Он потенциально активный гражданин.

Прерывистый и потенциальный характер политической активности и включенности граждан зависит, однако, от более устойчивых, более постоянных типов политического поведения. Живя в гражданской культуре, обычный человек в большей, чем в иной ситуации, склонен поддержать на высоком и постоянном уровне политические связи, ходить в какую-то организацию и участвовать в неформальных политических дискуссиях. Эти виды деятельности сами по себе не указывают на активное участие в общественном процессе принятия решений, однако они делают такое участие более вероятным. Они готовят индивида к вторжению в политичес-

кую среду, в которой включение и участие гражданина становятся более осуществимыми. /.../

То, что политика имеет относительно небольшое значение для граждан, составляет важнейшую часть механизма, с помощью которого система противоречивых политических позиций сдерживает политические элиты, не ограничивая их настолько, чтобы лишить эффективности. Ведь баланс противоречивых ориентаций было бы гораздо труднее поддерживать, если бы политические вопросы всегда представлялись гражданам важными. Если встает вопрос, который воспринимается ими как важный, или рождается глубокая неудовлетворенность правительством, у индивида возникает побуждение задуматься над этой темой. Соответственно усиливается давление, толкающее его к преодолению непоследовательности, т.е. к взаимной гармонизации позиций и поведению в соответствии с нормами и восприятиями, т.е. переход к политической активности. Таким образом, несоответствие между позициями и поведенческими актами выступает как скрытый или потенциальный источник политического влияния и активности.

Тезис о том, что гражданская культура поддерживает баланс между властью и ответственностью, указывает на еще один момент, касающийся демократической политики. Он дает возможность понять, почему важнейшие политические вопросы, если они остаются нерешенными, в конце концов порождают нестабильность в демократической политической системе. Баланс между активностью и пассивностью может поддерживаться лишь в том случае, если политические вопросы стоят не слишком остро. Если политическая жизнь становится напряженной и остается таковой из-за нерешенности какого-то находящегося в центре внимания вопроса, несоответствие между позициями и поведением начинает терять устойчивость. Но любое относительно долговременное разрушение этого несоответствия с высокой долей вероятности влечет за собой неблагоприятные последствия. Если привести поведенческое в соответствие с ориентациями, то объем контроля, который будут пытаться осуществлять незлиты над элитами, породит неэффективность управления и нестабильность. С другой стороны, если позиции изменятся таким образом, что начнут сочетаться с поведением, возникшее у граждан чувство бессилия и исключенности может разрушительным образом сказаться на демократической политической системе.

Это, однако, не означает, что все важные вопросы тают в себе угрозу демократической политической системе. Лишь в том случае, когда они становятся и затем остаются острыми, система может превратиться в нестабильную. Если важные вопросы встанут лишь эпизодически и если правительство оказывается в состоянии ответить на требования, стимулированные возникновением этих вопросов, равновесие между гражданским и правительственным влиянием может сохраняться. В обычной ситуации граждан относительно мало интересуется, что делают те, кто принимает правительственные решения, и последние имеют свободу действовать так, как им представляется нужным. Однако, если какой-то вопрос выходит на поверхность, требования граждан по отношению к должностным лицам возрастают. Если указанные лица могут ответить на подобные требования, политика вновь утрачивает свое значение для граждан, и политическая жизнь возвращается в нормальное русло. Более того, эти циклы, состоящие из включения граждан, ответа элит и отхода граждан от политики, имеют тенденцию усиливать сбалансированность противоположностей, необходимую для демократии. В пределах каждого цикла ощущение гражданином собственной влияния усиливается; одновременно система приспосабливается к новым требованиям и таким образом демонстрирует свою эффективность. А лояльность, порожденная участием и эффективной деятельностью, может сделать систему более стабильной в целом.

Эти циклы включенности представляют собой важное средство сохранения сбалансированных противоречий между активностью и пассивностью. Как постоянная включенность и активность, обусловлены находящимися в центре внимания спорными вопросами, сделали бы в конечном итоге сложным сохранение баланса, так к такому результату привело бы и полное отсутствие включенности и активности. Баланс может поддерживаться на протяжении длительного времени лишь в том случае,

если разрыв между активностью и пассивностью не слишком широк. Если вера в политические возможности человека время от времени не будет подкрепляться, она скорее всего исчезнет. С другой стороны, если эта вера поддерживается лишь сугубо ритуальным образом, она не будет представлять собой потенциальный источник влияния и служить средством сдерживания тех, кто принимает решения. /.../

До сих пор мы рассматривали вопрос о путях уравновешивания активности и пассивности, присущих отдельным гражданам. Но такое равновесие поддерживается не только имеющимся у индивидов набором позиций, но и распределением позиций между различными типами участников политического процесса, действующих в системе: одни индивиды верят в свою компетентность, другие — нет; некоторые активны, некоторые пассивны. Такой разброс в представлениях и степени активности индивидов также способствует укреплению баланса между властью и ответственностью. Это можно увидеть, если проанализировать описанный выше механизм становления равновесия: какой-то вопрос приобретает остроту; активность возрастает; благодаря ответу правительства, снижающему остроту вопроса, баланс восстанавливается. Одна из причин, почему усиление важности какого-то вопроса и ответный взлет политической активности не приводят к перенапряжению политической системы, заключается в том, что значимость того или иного вопроса редко когда возрастает для всех граждан одновременно. Скорее, ситуация выглядит следующим образом: отдельные группы демонстрируют взлет политической активности, в то время как остальные граждане остаются инертными. Поэтому объем гражданской активности в каждом конкретном месте и в каждый конкретный момент оказывается не настолько велик, чтобы полечь за собой перенапряжение системы.

Все сказанное выше основано на данных о позициях обычных граждан. Однако, чтобы механизм, существование которого мы постулировали, мог работать, позиции незлит должны дополняться позициями элит. Принимающим решения необходимо верить в демократический миф — в то, что обычные граждане должны участвовать в политике, и в то, что они на деле обладают влиянием. Если принимающий решения придерживается такого взгляда на роль обычного гражданина, его собственные решения способствуют поддержанию баланса между правительственной властью и ответственностью. С другой стороны, принимающий решения должен действовать так, как ему представляется наилучшим, поскольку обычный гражданин не барабанит в его дверь с требованиями каких-то действий. Он огражден инертностью обычного человека. Но если принимающий решения разделяет веру в потенциальную влияние обычного человека, его свобода действий ограничена тем, что он предполагает: если не действовать в соответствии с желаниями граждан, в его дверь начнут барабанить. Более того, если официальное лицо разделяет точку зрения, что обычный человек должен участвовать в принятии решений, его заставит действовать ответственно и вера в то, что подобное влияние граждан закономерно и оправданно. И хотя из наших данных это и не следует, есть основания предположить, что политические элиты разделяют политическую структуру незлит; что в обществе, где существует гражданская культура, они, как и незлиты, придерживаются связанных с ней позиций. В конечном счете элиты составляют часть той же самой политической системы и во многом прошли через тот же самый процесс политической социализации, что и незлиты. И анализ показывает, что политические и общественные лидеры, равно как и имеющие высокий статус граждане более склонны принимать демократические нормы, чем те, чей статус ниже.

Исследование позиций элит наводит на мысль о существовании еще одного механизма, позволяющего укреплять ответственность в условиях, когда активность и включенность обычного гражданина остаются низкой. Влияние гражданина не всегда и даже не в большинстве случаев является именно тем стимулом, за которым следует ответ (гражданин или группа граждан выдвигают требование — правительственная элита предпринимает действия, чтобы удовлетворить его). Здесь, скорее, действует хорошо известный закон "ожидаемых реакций". Значительная часть гражданского влияния на правительственные элиты осуществляется без активных действий и даже без осознанного стремления граждан. Элиты могут предвидеть возможные требова-

ния и действия, в соответствии с этим принимать ответные меры. Элиты действуют ответственно не потому, что граждане активно выдвигают свои требования, а для того, чтобы удержать их от активности.

Таким образом, в рамках гражданской культуры индивид не обязательно бывает рациональным, активным гражданином. Тип его активности – более смешанный и смягченный. Это позволяет индивиду совмещать определенную долю компетентности, включенности и активности с пассивностью и невключенностью. Более того, его взаимоотношения с правительством не являются чисто рациональными, поскольку они включают в себя приверженность – как его, так и принимающих решения – тому, что мы назвали демократическим мифом о компетентности гражданина. А существование такого мифа влечет за собой важные последствия. Во-первых, это не чистый миф: вера в потенциальную влияние обычного человека имеет под собой известные основания и указывает на реальный поведенческий потенциал. И вне зависимости от того, соответствует ли этот миф действительности или нет, и него верят.

УМЕНИЕ УПРАВЛЯТЬ ЭМОЦИЯМИ

1... / Есть несколько причин, по которым именно баланс прагматических и эмоциональных ориентаций, а не максимальное проявление либо прагматизма, либо страсти необходим для эффективного функционирования демократии. Во-первых, политическая приверженность, чтобы на нее можно было положиться, не должна быть полностью лишена эмоций. Согласно выводу, сделанному С. Липсетом, лояльность по отношению к политической системе, если в ее основе лежат сугубо прагматические соображения относительно эффективности последней, покинется на весьма шаткой основе, поскольку человек сильно зависит от того, как эта система функционирует. Чтобы сохранить стабильность на протяжении длительного периода времени, система нуждается в политической приверженности, основанной на более общей привязанности к ней, на том, что мы могли бы охарактеризовать как "системное чувство". Далее, повторяя соображение, высказанное Г. Экштейном, можно отметить, что сугубо прагматическая, несомненно политическая включенность подразумевает проведение оппортунистической политики, которая нередко приводит к цинизму. С другой стороны, если эмоциональное отношение к политике или к конкретной политической группе становится чересчур сильным, это может иметь губительные последствия для демократии. Во-вторых, сильная эмоциональная включенность и политику ставят под угрозу баланс между активностью и пассивностью, поскольку сохранение этого баланса зависит от невысокой значимости политики. Во-вторых, политическая включенность такого плана ведет к "росту политических ставок", создавая благоприятную почву для мессинских массовых движений, которые подрывают стабильность демократий. Более того, последствия сильной эмоциональной пристрастности могут быть губительными и тогда, когда такая пристрастность обращена на систему в целом и на официально освященные элиты, и тогда, когда она касается конкретных общественных подгрупп. Понятно, что слишком сильная приверженность определенным политическим партиям и группам может привести к дестабилизирующему уровню фрагментаризации системы. Но даже если такая приверженность направлена на политическую систему и официально освященные элиты, то последствия, скорее всего, будут неблагоприятными. Чтобы граждане могли хоть в какой-то степени контролировать политические элиты, их преданность по отношению к системе и этим элитам не должна быть полной и безусловной. Кроме того, гражданская культура, наряду с ролью гражданина, предполагает сохранение более традиционных ролей прихожанина. Сохранение находящейся вне политики сферы деятельности является весьма важным фактором, если стремиться к сбалансированному воздействию гражданской культуры.

Из всего этого следует, что участие в политике не должно быть ни сугубо инструментальным, ни сугубо эмоциональным. Человек, принимающий участие в политике, должен получать от такого участия как прагматическое, так и эмоциональное вознаграждение. И сбалансированное включение в политику опять-таки оказывается характерным для гражданской культуры наиболее процветающих демократий. *1...*

СОГЛАСИЕ И РАЗНОГЛАСИЯ

1... / Значение социального доверия и сотрудничества как компонента гражданской культуры невозможно переоценить. В определенном смысле они являются тем основным резервуаром, из которого демократическое устройство черпает свою способность функционировать. Создатели конституций изобрели формальные структуры политической жизни, призванные укреплять вызывающие доверие поведение, однако без существующих отношений доверия подобные институты, похоже, мало чего стоят. Социальное доверие способствует политическому сотрудничеству граждан этих стран, а без данного сотрудничества демократическая политика невозможна. Такое доверие, вероятно, составляет и часть взаимоотношений между гражданами и политическими элитами. Ранее мы говорили, что для демократии необходимо поддержание власти элит. Теперь мы хотим добавить, что чувство доверия по отношению к политической элите, вера в то, что чувство доверия по отношению к политической элите, вера в то, что она представляет собой не враждебную и внешнюю силу, а часть того же самого политического сообщества, заставляет граждан стремиться передать ей власть. Наряду с этим наличие общесоциальных установок снижает опасность того, что эмоциональная приверженность к определенной политической подгруппе приведет к политической фрагментации. *1...*

Все вышесказанное подводит нас к пониманию того, что в демократической системе должен поддерживаться еще один баланс – между согласием и разногласием. *1...* / В обществе, говоря словами Т. Парсонса, должна быть "ограниченная поляризация". Если нет согласия, мало шансов на мирное разрешение политических споров, которое ассоциируется с демократическим процессом. Если, например, стоящая у власти элита сочтет оппозиционную чересчур опасной, она вряд ли допустит мирную конкуренцию с последней за достижение статуса правящей элиты.

Баланс между согласием и разногласием поддерживается в гражданской культуре при помощи механизма, аналогичного тому, который обеспечивает баланс между активностью и пассивностью, а именно: с помощью несоответствия между нормами и поведением. *1...* / Это лишь один из путей, с помощью которых гражданская культура укрощает разногласия в обществе. В целом такое укрощение сопровождается подчинением конфликтов на политическом уровне неким более высоким, всеобъемлющим ориентациям на сплоченность, будь то нормы, связанные с "демократическими правилами игры", или вера в то, что в обществе существует солидарность, основанная на не связанных с политическим единомыслием критериях, а стоящая над партийными интересами.

Баланс, о котором идет речь, должен поддерживаться не только на уровне граждан, но и на уровне элит. *1...* / Так, например, сложные формальные и неформальные правила этикета в законодательных органах США и Великобритании поощряют и даже требуют дружеских отношений (или хотя бы дружелюбных слов) между сторонниками находящимися в оппозиции друг к другу партиям. И это смягчает их личную ориентацию только на своих сторонников. Конечно, это не означает, что приверженность "своим" перестает быть важной силой, просто она удерживается в допустимых рамках с помощью более общих норм человеческих отношений.

Суммируя, можно сказать, что наиболее поразительной чертой гражданской культуры, как она описана в этой книге, является ее разнородный характер. Во-первых, она является смешением ориентаций прихожанина, подданного и гражданина. Ориентация прихожанина на первичные взаимоотношения, пассивная политическая позиция подданного, активность гражданина – все это слилось в гражданской культуре. Результатом же является набор укрощенных или сбалансированных политических ориентаций. Есть здесь и политическая активность, но ее не так много, чтобы получить возможность разрушить правительственную власть; наличествуют вовлеченность и преданность, но они смягчены; имеются и разногласия, но они умеряются. Кроме того, политические ориентации, образующие гражданскую культуру, тесно связаны с общесоциальными и межличностными ориентациями. В рамках гражданской культуры нормы межличностных отношений, общего доверия и доверия по отношению к своему социальному окружению пронизывают политические позиции и

смягчают их. Смещение позиций, характерное для гражданской культуры, полностью "подходит" для демократической политической системы. Оно по многим своим параметрам наиболее соответствует такой смешанной политической системе, какой является демократия*.

ИСТОЧНИКИ ГРАЖДАНСКОЙ КУЛЬТУРЫ

.../ Государственные деятели, стремящиеся создать политическую демократию, часто концентрируют свои усилия на учреждении формального набора демократических правительственных институтов и на составлении конституций. Они также могут сосредоточить внимание на формировании политических партий, с тем чтобы стимулировать участие масс. Но для развития стабильного и эффективного демократического строя требуется нечто большее, чем определение политических и управленческих структуры. Это развитие зависит от ориентаций, имеющихся у людей в отношении политического процесса, т.е. от политической культуры. Если она не способна поддерживать демократическую систему, шансы на успех последней весьма слабы.

Наиболее подходящей для демократической политической системы остается гражданская культура. Это не единственная разновидность демократической культуры, но она представляется именно той ее разновидностью, которая в наибольшей степени соответствует стабильной демократической системе. Поэтому целесообразно посмотреть, как гражданская культура передается от поколения к поколению. Первое, что можно отметить в данной связи, это то, что ей не учат в сколько-нибудь прямом смысле слова в школах. Гражданское обучение в США делает упор на тот тип поведения, который ближе к рационально-активистской модели, чем к гражданской культуре. Указанный тип поведения составляет важный компонент гражданской культуры, но не более, чем компонент. В Великобритании, политическая культура которой также весьма приближена к гражданской культуре, мы почти не наблюдаем выраженных попыток привить детям ни систему норм поведения, ассоциирующихся с гражданской культурой, ни ту, которая выражена в рационально-активистской модели. Там практически нет четко сформулированной теории относительно того, что же такое "хороший британский подданный" и как готовить детей к исполнению роли гражданина. Это не означает, что непосредственное обучение в школе не играет никакой роли в выработке гражданской культуры. Речь идет скорее о том, что его роль второстепенна.

Неудивительно, что гражданская культура не передается исключительно путем прямого обучения ей. Составляющие ее ориентации и поведение соединены сложным, запутанным образом — ведь это культура, характеризующаяся определенной долей непоследовательности и уравновешенных противоположностей. Одну из важнейших частей гражданской культуры составляет набор позиций, касающихся доверия по отношению к другим людям, — многослойный, иногда противоречивый набор, который трудно передать при помощи прямого обучения. Как же тогда гражданская культура передается от поколения к поколению?

Ответ на вопрос содержится в процессе политической социализации. Гражданская культура передается в ходе сложного процесса, который включает в себя обучение во многих социальных институтах — в семье, группе сверстников, школе, на рабочем месте, равно и в политической системе как таковой. Тип опыта, получаемого в этих институтах, различен. Индивиды приобретают политические ориентации путем направленного обучения — например, на специальных уроках основ гражданственности; но они также обучаются, сталкиваясь с политическим опытом, который вовсе не рассчитан на то, чтобы на нем учиться, — например, ребенок слышит, как его родители обсуждают политические вопросы или наблюдает за деятельностью субъектов поли-

* Следующий параграф ("Политическая культура и стабильная демократия"), опущенный из-за недостатка места в журнале, полностью посвящен сравнительной характеристике особенностей и возможностей политических культур в США и Великобритании, в ФРГ и Италии, в Мексике. (Прп. ред.)

тической системы. Воспитание политических ориентаций может быть и не направленным и не политическим по своему характеру, как это бывает, когда индивид узнает о власти из своего участия во властных структурах семьи или школы, или когда он узнает о том, заслуживают ли люди доверия, из своих ранних контактов со взрослыми.

Столь широкий характер политической социализации дает великодушную возможность постигнуть те тонкости, на которых основана гражданская культура. Поскольку некоторые из уроков не выражены явно, противоречия между ориентациями могут пройти незамеченными. И поскольку политическое обучение идет одновременно по многим каналам, человек может воспринять различные аспекты политической культуры из разных источников. Такой характер обучения позволяет уменьшить до предела то напряжение, которое могло бы возникнуть, если бы ориентация на активность и ориентация на пассивность (как один из примеров противоположных политических установок, входящих в гражданскую культуру) происходили бы из единого источника. Так, через свое участие в жизни семьи и школы, равно как и через восприятие норм политического участия ребенок может научиться рассуждать на возможность реального участия и принятия решений. В то же самое время неизбежное соприкосновение с иерархическим типом власти в семье и школе умеряет настроенность на господство над своим политическим окружением. Аналогичным образом то, что вычитано из книг о необходимости политической активности и идеализма в политике, будет сглажено наблюдениями за фактическим политическим поведением и ориентациями взрослых. И этот разнородный набор ориентаций, выработанных в детстве, еще будет модифицироваться под влиянием последующего непосредственного опыта соприкосновения с политикой. Ожидания и нормы, касающиеся участия в ней, будут взаимодействовать с теми фактическими возможностями участия, которые предоставляет политическая система, и с тем значением, которое человек сам придает тому или иному вопросу, и с теми требованиями, которые накладывает на него исполнение других ролей.

Политическая социализация во многом сводится к прямому воздействию на человека гражданской культуры и самого демократического государственного устройства. Восприимчивая политические ориентации и поведение предыдущих поколений, каждое новое поколение вбирает в себя гражданскую культуру.

То, что было сказано выше о путях передачи гражданской культуры от поколения к поколению, касается главным образом тех наций, у которых такая культура уже имеется. Но это не относится к новым государствам. Чтобы в них могла появиться гражданская культура, она должна быть создана заново. Как это сделать? Ответ на указанный вопрос выходит далеко за рамки нашего исследования. Однако некоторые отличительные черты гражданской культуры и политическая история тех стран, где такая культура получила развитие, позволяют высказать два соображения. Во-первых, появление гражданской культуры в странах Запада явилось результатом постепенного политического развития — относительно бескризисного, спокойного и естественного. Во-вторых, она создавалась в ходе слияния: новые типы позиций не вытесняли старые, но сливались с ними.

Причины, по которым подобная модель исторического развития способствовала появлению гражданской культуры, очевидны. Ведь гражданская культура — это политическая культура умеренности. Она предполагает знакомство с вопросами политики, однако подобные вопросы не являются предметом наибольшего внимания со стороны обычного человека; она подразумевает включенности в политику, однако уровень этой включенности не очень высок. Можно утверждать, что подобные политические позиции могут появиться лишь в условиях относительно спокойного политического развития, там, где политические ставки достаточно высоки, чтобы все больше и больше людей втягивалось в политический процесс, но не настолько высоки, чтобы заставляли их включаться в политику как в битву и защиту собственных интересов против опасных противников.

Менее очевидными являются причины развития путем слияния, хотя и они коренятся в природе гражданской культуры. Ведь она является смешанной культурой, соединяющей ориентации прихожанина, подданного и участника. Соответственно эта

культура должна была развиваться так, чтобы новая ориентация — ориентация на политическое участие — соединялась с двумя более старыми типами, но не вытесняла их.

Как мы видели, есть два аспекта такого слияния. С одной стороны, ориентация, связанная с рассеянным типом традиционной власти, не заменяется полностью более новым, более дифференцированным типом политических ориентаций. С другой — более активная роль участника не подменяет собой более пассивные роли прихожанина и подданного. Результатом является тот тип гражданской культуры, который можно наблюдать в США и Великобритании, где политическая система пропитана расплывчатыми и всеобъемлющими социальными ценностями. Чтобы такое пропитывание продолжалось, развитие современной политики с характерными для нее функциональными, специализированными политическими единицами и структурированным типом политической конкуренции не должно принимать такие формы, которые могли бы ослабить первоначальную общность. Эти более древние ориентации должны быть перенесены в современную систему.

Сходным образом, чтобы могла возникнуть гражданская культура, развитие политической демократии, сопровождающееся расширением возможностей участия обычного человека в политическом процессе принятий решений, не должно полностью разрушать подданные ориентации. Новый путь принятия политических решений — через участие граждан — не столько подменяет старый способ осуществления процесса управления, сколько дополняет его. Таким образом может быть создана та смесь активности и пассивности, которая характеризует гражданскую культуру.

БУДУЩЕЕ ГРАЖДАНСКОЙ КУЛЬТУРЫ

Такой постепенный рост гражданской культуры путем слияния обычно происходит в условиях, когда решение проблем, стоящих перед политической системой, растянуто во времени. Разнообразные новые группы стремятся добиться полного участия, но — в разное время. Важнейшие социальные вопросы требуют своего решения, но — в разное время. Такая постепенность политических измерений характеризует британскую и (в меньшей степени) американскую политическую историю. Проблема, с которой сталкиваются новые страны, заключается в том, что для них такая постепенность невозможна. Настоящие требования участия в политике раздаются со стороны многих из тех, кто еще недавно довольствовался ролью прихожанина. Все огромные проблемы, обусловленные социальными изменениями, должны решаться одновременно. И что, наверное, самое сложное — создание национальных границ и формирование национальной идентичности должны протекать в одно и то же время. Медленное политическое развитие благоприятствует гражданской культуре, но именно времени, так необходимого для постепенного развития, как раз и нет у новых стран.

Эти страны стремятся завершить за короткий промежуток времени то, что на Западе создавалось в течение столетий. Возможно ли найти какую-то замену основанному на слиянии, постепенному процессу социальных изменений? Прямого ответа на данный вопрос не существует, и мы можем лишь пофантазировать на такую тему. Если из нашего исследования что-то и следует, так это то, что нет простой формулы развития политической культуры, подходящей для демократии. Тем не менее нами было сделано несколько выводов, которые имеют отношение к рассматриваемой сейчас проблеме.

Наиболее очевидным заместителем времени могло бы быть обучение. Приведенные нами данные показывают, что оно является важным фактором, определяющим политические позиции, причем тем фактором, которым легче всего оперировать. Огромное преимущество обучения заключается в том, что те навыки, для выработки которых изначально могли требоваться годы, начинают распространяться гораздо легче, раз уже есть люди, ими владеющие. Как свидетельствуют наши данные, путем обучения могут быть развиты многие важные компоненты гражданской культуры. Оно может дать индивидам навыки политического участия. Людей можно научить тому, как получать информацию; их можно познакомить со средствами массовой информации; им можно дать знания о формальных политических структурах, равно как

и о значении правительственных и политических институтов. Посредством обучения можно передавать и сформулированные нормы демократического участия и ответственности.

Однако наши данные показывают и то, что с помощью обучения можно создать лишь отдельные компоненты гражданской культуры. Школа может дать познавательные навыки, связанные в политике, но в состоянии ли она привить лежащие в их основе социальные ориентации, являющиеся важным компонентом гражданской культуры? Можно ли путем обучения воспитать социальное доверие и уважение? Может ли обучение способствовать пропитыванию политического процесса этими социальными ориентациями? В состоянии ли система обучения распространить удивительную смесь активности и пассивности, включенности и индифферентности, смесь ориентаций прихожанина, подданного и участника? Проведенный нами анализ связи между процессами политической социализации и создания гражданской культуры заставляет предположить, что формальное обучение не может быть адекватным заместителем времени в плане создания этих компонентов гражданской культуры.

Одним из путей дополнения процесса формального обучения может стать развитие других каналов политической социализации. Как мы указывали выше, само существование многочисленных каналов способствует внедрению смешанного типа позиций, характерного для гражданской культуры. Оно увеличивает разнообразие передаваемых политических ориентаций и, что еще более важно, прохождение через множество органов социализации может научить индивида выполнять одновременно несколько различных ролей. А это позволяет систематизировать и уравновешивать его политические ориентации. Способность же выполнять значительное число ролей представляет собой главный компонент гражданской культуры. Важнейшими органами социализации являются семья, рабочее место, добровольные ассоциации. По мере изменения и развития подобных институтов в новых странах имеющиеся там каналы социализации в направлении гражданской культуры, возможно, будут расширяться. В той же мере, в какой семья станет более активной и открытой по отношению к политическому процессу (а наши данные заставляют предположить, что именно в этом заключается одна из функций модернизации), могут возникнуть новые возможности закрепления гражданских ориентаций. Аналогичным образом каналы социализации могут расширить сопутствующие индустриализации профессиональные изменения, равно как и развитие структуры добровольных ассоциаций.

Однако даже появление названных выше новых каналов социализации может оказаться недостаточным для развития гражданской культуры. Такие каналы могут воспитывать позиции, направленные на участие, однако их способность вырабатывать социальное доверие и эмоциональную привязанность к системе более проблематична. Если, например, эти каналы существуют в расколоте на составные части политической системы, то воспитанное с их помощью отношение к ней может оказаться отчуждением, а межличностное доверие нельзя будет перевести на язык доверия, имеющего отношение к политике. Значит требуется процесс, с помощью которого у индивидов могло бы выработаться чувство общей политической идентичности, которая бы включала общую эмоциональную приверженность системе, равно как и чувство идентичности с другими гражданами. Участие и познавательные навыки недостаточны для создания политического сообщества, где граждане доверяют и могут сотрудничать друг с другом и где их приверженность политической системе глубока и эмоциональна.

Таким образом, проблема заключается в том, чтобы наряду с навыками участия, которые могут быть воспитаны с помощью школы и других органов социализации, развивать эмоциональную приверженность политической системе и чувство политической общности. Как этого добиться, можно показать, если обратиться к моделям политической культуры, существующим в Германии и Мексике. Их опыт особенно интересен с точки зрения рассматриваемых сейчас сюжетов. В Германии уровень политической осведомленности весьма высок. То, что там отсутствует, так это систем-

225

ное чувство и способность граждан сотрудничать друг с другом. В Мексике образовательный и когнитивный компоненты представлены слабее, но зато там присутствуют и системное чувство, и высокоразвитое чувство идентичности граждан как мексиканцев. И это чувство идентичности сочетается с ощущением способности к политическому сотрудничеству или, по меньшей мере, со стремлением к такому сотрудничеству. В Мексике нет той развитой системы образования, которая создает высокий уровень политической осведомленности в Германии, но в ней есть то, чего нет в Германии и что обеспечивает высокий уровень системного чувства. В истории Мексики есть символическое, объединяющее всех событие – Мексиканская революция. Она явилась решающим моментом в развитии мексиканской политической культуры, поскольку породила чувство национальной идентичности и приверженность политической системе, пропитавшие практически все слои общества.

Чтобы новые государства могли создать гражданскую культуру, им потребуются как объединяющие их граждан символы и системное чувство, которые были даны Мексике ее революцией, так и существующие в Германии когнитивные навыки. Таким странам необходимо символическое событие, или ставший символом харизматический лидер, или какое-то другое средство создания приверженности и единства на символическом уровне. Важное значение, однако, имеет и расширение образовательных возможностей, приобретение опыта индустриальной жизни, сокращение разрыва со средствами массовой информации, политическими партиями и добровольными ассоциациями. Отправление правительством своих обязанностей также имеет решающее значение для роста гражданской культуры. Как показывает опыт Германии и Мексики, развитие устойчивой политической приверженности может зависеть от способности политической системы, особенно на стадии ее становления, добиваться результатов, которые соответствуют ожиданиям членов системы. Только таким образом может возникнуть и поддерживаться устойчивое и сбалансированное чувство приверженности системе.

Трудности, сопровождающие попытки создать в развивающихся регионах мира эффективный демократический процесс и ориентации, необходимые для его поддержания, могут показаться непреодолимыми. Что, как нам кажется, требуется, – это одновременное развитие чувства национальной идентичности, комментности как в качестве подданного, так и в качестве участника, а также социального доверия и гражданского сотрудничества. Запас средств, находящихся в распоряжении элит новых стран, весьма незначителен, а способности таких обществ быстро и эффективно использовать эти средства имеет свои пределы. Кроме того, есть и другие задачи, решение которых требует тех же средств. Мы, по существу, не имеем права судить лидеров, использующих имеющиеся ресурсы для развития социальной сферы, индустриализации и усовершенствования сельского хозяйства, подавляющих подрывные движения или не несущих демократические тенденции. (...)

Проведенное нами исследование позволяет, однако, утверждать, что *любой* подход к модернизации содержит в себе семена гражданской культуры. Какому бы аспекту процесса модернизации ни был бы отдан приоритет, в любом случае резко возрастут требования к образованию, а повышение образовательного уровня приведет к созданию некоторых компонентов гражданской культуры. Таким образом, предполагаемое изменение политики в области образования даст дополнительные социальные дивиденды. Высока также вероятность того, что при любом подходе к модернизации возрастет удельный вес той части общества, которая связана с городской промышленностью. А мы знаем, что городская промышленная семья и соответствующий тип деятельности несут в себе гражданские потенции. Резюмируя, можно сказать, что эти процессы – образование и индустриализация, составляющие сердцевину модернизации, создают возможность демократии. И проблема тогда встает следующим образом: какие дополнительные вложения энергии, средств и воображения требуются для укрепления этих тенденций и возможностей и какова их относительная цена?

INTERNATIONAL LINKAGE
DEMOCRATIZATION

Steven Levitsky and Lucan A. Wa

political, economic, or military support from an alternative regional power. Russia, for example, has provided critical support to autocrats in Armenia and Belarus, and South African assistance to Zimbabwe enabled the government of President Robert Mugabe to weather intense international democratizing pressure between 2000 and 2005. In Central Europe and the Americas, by contrast, no alternative regional power exists, leaving the EU and the United States as "the only game in town."

Leverage raises the cost of repression, electoral fraud, and other government abuses. Where Western powers exert substantial leverage, as in much of sub-Saharan Africa, Central Europe, and Latin America and the Caribbean, international pressure has played an important role in deterring or ending full-scale authoritarian rule. During the 1990s, for example, Western intervention helped thwart or roll back military coups in Ecuador, Haiti, Guatemala, and Paraguay, and external pressure was critical in forcing autocrats to cede power or hold multiparty elections in such countries as Benin, Georgia, Kenya, Malawi, and Zambia.

Nevertheless, Western leverage over electoral authoritarian regimes is rarely sufficient to convince them to democratize. Even during its heyday during the 1990s, Western pressure for democratization was inconsistent and often ineffective.⁴ With the exception of the EU enlargement process, the instrument of political conditionality generally proved too blunt to achieve complete democratization. International actors focused mainly on elections, often neglecting such essential components of democracy as civil liberties and a level political playing field. Countries often slipped out of the Western spotlight once elections had been held, even when elections failed to bring democracy (as in Zambia, Kenya, and Peru during the 1990s). As a consequence, although blatantly authoritarian acts such as military coups or the cancellation of elections often triggered strong international reactions during the post-Cold War period, Western pressure routinely failed to deter more subtle abuses of power, including government control and manipulation of the media, harassment of the opposition, and significant levels of electoral fraud.

Degrees of Linkage

Leverage is most effective when combined with extensive linkage to the West. The extent of a regime's linkage to the West is defined by the density of its ties to the United States, the EU, and Western-dominated multilateral institutions. There are at least five dimensions of such ties: 1) *economic* linkage, which includes credit, investment, and assistance; 2) *geopolitical* linkage, which includes ties to Western governments and Western-led alliances and organizations; 3) *social* linkage, which includes tourism, migration, diaspora communities, and elite education in the West; 4) *communication* linkage, which includes cross-border telecommunications, Internet connections, and Western-media penetra-

tion; and 5) *transnational civil society* linkage, which includes ties to international NGOs, churches, party organizations, and other networks.

Although linkage is rooted in a variety of factors, including colonial history, military occupation, geostrategic alliances, and economic development and openness, its primary source is geography.⁵ Countries located near the United States or the EU are generally characterized by greater economic interaction, a larger number of intergovernmental and interorganizational connections, and higher cross-border flows of people and information than are more geographically distant ones. Thus, with a few notable exceptions (such as Israel and Taiwan), Central Europe and the Americas are characterized by greater linkage to the West than are Africa, the Middle East, and most of East Asia and the former Soviet Union.

Linkage raises the cost of authoritarianism by 1) heightening the salience in the West of authoritarian government abuse; 2) increasing the probability of an international response; 3) creating domestic constituencies with a stake in adhering to democratic norms; and 4) strengthening democratic forces in relation to autocrats.

International salience of government abuse. In countries with extensive penetration by Western media and NGOs, dense communication flows, and widespread elite contact, it is more likely that government abuses will reverberate in Western capitals. Lobbying by transnational human rights networks, exile and refugee groups, and international party organizations amplifies even relatively minor violations of democratic procedure such as harassment of the opposition and the media. For example, when the Peruvian government stripped Baruch Ivcher of his television station in 1997, Ivcher used his ties in Washington to mount an effective lobbying campaign that resulted in public denunciations by U.S. secretary of state Madeline Albright, the U.S. House and Senate, and the *Washington Post*. Similarly, due in part to the Slovak opposition's close ties to Western politicians and party networks, the government of Vladimír Mečiar was once cited by the EU for violating *informal* parliamentary norms of committee assignment. By contrast, the international attention given to lower-linkage countries such as Belarus, Cambodia, Georgia, Kenya, and Zimbabwe was sporadic and focused only on the most extreme abuses of power.

Probability of international response. Linkage also increases the likelihood that Western governments will take action in response to authoritarian abuses. Greater media coverage and lobbying by NGOs, exile and refugee groups, and their Western allies increase the pressure on Western governments to act.⁶ For example, intense lobbying by Haitian refugee organizations, human rights groups, and the U.S. Congressional Black Caucus played an important role in convincing the administration of U.S. president Bill Clinton to take strong action against

Haiti's military regime in 1994. In Central Europe, extensive Hungarian lobbying forced the EU to pressure the Romanian and Slovak governments to eliminate policies considered harmful to the rights of Hungarian minorities in those countries. By contrast, because U.S. and European constituencies for African human rights and democracy are relatively weak, there has been little domestic pressure on Western governments to take action against human rights abuses in that region. Western governments also tend to perceive that they have concrete interests at stake in high-linkage cases: Political instability in the Caribbean Basin and Central Europe is more likely to have consequences, such as refugee flows, that are directly felt in the United States and Europe.

Creating domestic stakeholders in democracy. Linkage also shapes the preferences of domestic actors. By increasing the number of individuals, firms, and organizations with personal, financial, or professional ties to the West, linkage creates important constituencies for adherence to international norms. Because egregious violations could threaten their country's standing within Western democratic communities, these "intermestic" actors have an incentive to oppose such abuses. Thus, for businesses that depend on transnational economic activity, norm-violating government behavior risks triggering sudden shifts in trade or investment flows, and for Western-educated technocrats who enjoy or desire access to resources and employment opportunities offered by Western universities, NGOs, and international organizations, participation in an authoritarian or rights-violating government may be professionally costly. Ties to the West may thus induce political, economic, or technocratic elites to seek to reform authoritarian parties from within (as in Croatia, Mexico, and Taiwan) or to defect to the opposition (as in Slovakia and, to a lesser extent, in Romania during the mid-1990s).⁷ Linkage may even shape voter preferences: Mexican, Croatian, or Slovak citizens who expect integration with the United States or Europe to bring prosperity are likely to oppose governments which put that integration at risk.

By heightening domestic actors' sensitivity to shifts in a regime's image abroad, linkage thus blurs international and domestic politics, transforming international norms into domestic demands. The reluctance of key political, economic, and technocratic elites to endorse actions that risk international isolation makes it difficult for governments to maintain stable coalitions in support of authoritarian rule. For example, when Alberto Fujimori's 1992 presidential coup threatened Peru's reintegration into the international financial system, technocratic and business elites lobbied him to abandon plans for a Pinochet-style dictatorship and call early elections. And in Serbia, the damaging effects of sanctions and international isolation—amplified by the country's close proximity to the EU—eroded Milošević's sup-

port within the military and security forces, which did little to defend the regime in 2000.

Reshaping the domestic balance of power. Linkage also redistributes domestic power in ways that favor democracy. First, ties to influential foreign actors can help to protect opposition groups from repression by enhancing their international prestige.⁸ In Mexico, for example, international media coverage and pressure by a vast array of transnational human rights and indigenous-rights groups helped protect the Zapatista movement from military repression during the mid-1990s. Second, ties to Western governments, parties, international agencies, and NGOs often provide critical resources to opposition movements, helping to level the playing field against entrenched authoritarian governments. Thus, in Nicaragua, U.S. funding of opposition parties and civic and media organizations sufficiently narrowed the power asymmetries between the governing Sandinistas and the National Opposition Union (UNO) to permit the latter's victory in 1990. In Slovakia, support from the EU and European party networks helped a weak and fragmented opposition defeat incumbent president Vladimír Mečiar in 1998;⁹ and in Serbia, massive U.S. and European assistance to the independent media and civic and opposition groups helped level the playing field vis-à-vis Slobodan Milošević in the 2000 presidential election.¹⁰

Third, ties to the West may enhance domestic support for prodemocratic actors. Powerful Western friends may increase opposition leaders' prestige and public support by linking them with valued Western ideals or, more concretely, by convincing voters and economic elites that they are best able to secure a position for their country within Western democratic "clubs." For example, in Nicaragua, where the Sandinista government suffered a costly U.S.-sponsored war and trade embargo, UNO's credible promise of better relations with the United States was a major source of electoral support. Opposition forces in Croatia and Slovakia benefited in similar ways from close ties to Western Europe. Moreover, autocrats whose pariah status in the West is perceived to threaten their countries' regional or international standing may pay a significant cost in terms of domestic public support.

Unlike leverage, linkage is primarily a source of soft power.¹¹ Its effects are diffuse, indirect, and often difficult to detect. Yet where linkage is extensive, it creates multiple pressure points—from investors to technocrats to voters—that few autocrats can afford to ignore. As a result, the democratizing pressure generated by linkage is often more pervasive, and more persistent, than that generated via leverage alone.

The Fate of Competitive Authoritarianism

Variation in leverage and linkage is critical to explaining the diverging fates of post-Cold War competitive authoritarian regimes. The

coexistence of autocratic governments and formal democratic institutions in these regimes is an obvious potential source of instability. The existence of formally empowered legislatures and courts, independent media outlets, and meaningful (if flawed) elections allows opposition

An opposition challenge can present incumbents with a tough dilemma: Let the challenge go forward at the cost of possible defeat, or violate democratic rules at the cost of potential international isolation.

forces periodically to pose serious challenges to authoritarian governments. These challenges present incumbents with a difficult dilemma: On the one hand, overt repression—canceling elections, jailing opponents, ignoring supreme court rulings, or closing the legislature—is damaging to the regime's reputation, because the challenges are formally legal and internationally legitimate; on the other hand, if opposition challenges are allowed to run their course, incumbents run the risk of losing power. Hence, competitive authoritarian governments must choose between allowing serious opposition challenges to proceed, at the cost of possible defeat, and egregiously violating democratic rules, at

the cost of potential international isolation.

Regime responses to such crises during the post-Cold War period were heavily influenced by countries' relationships to the West. Where linkage was extensive, the cost of repression, large-scale fraud, and other serious violations of democratic procedure was often so prohibitive that it limited governments' capacity to sustain or consolidate competitive authoritarian rule. (This was the case even in some low-leverage countries, such as Mexico and Taiwan.) Where linkage and leverage were low, the international environment was generally more permissive. Autocratic governments could crack down on opposition challenges by means of repression or fraud without paying a heavy international cost, which enhanced the prospects for regime survival. Where linkage was low and leverage was high, the cost of authoritarian abuse of power remained significant, but incentives to play by fully democratic rules were weaker—often resulting in unstable competitive authoritarianism.

Competitive authoritarian regimes in countries with *extensive linkage* to the West were exposed to intense international democratizing pressure during the post-Cold War period. Where linkage was combined with substantial Western leverage, close scrutiny from the media, NGOs, and international organizations drew widespread attention to even relatively minor government abuses, which triggered—or threatened to trigger—costly punitive action by Western powers. This international "boomerang effect"¹² was magnified by pressure from do-

mestic actors with an interest in preserving their country's standing in the international community. Although autocrats who enjoyed strong public support or faced weak oppositions could hold on to power temporarily without large-scale abuse (Fujimori in Peru, Mečiar in Slovakia), opposition ties to the West quickly narrowed those power imbalances, and the cost of cracking down on serious opposition challenges eventually induced these governments to cede power. Because opposition forces almost always maintained close ties to the West, successor governments consistently adhered to democratic norms.

High levels of both linkage and leverage are found in much of Central Europe and the Americas. Countries in both regions confront significant military and economic power asymmetries in relation to the EU and the United States. Leverage in these regions is enhanced by the absence of an alternative regional power and of competing Western foreign-policy issues that trump democracy promotion. At the same time, both Central Europe and the Americas are closely linked to the West via economic integration; extensive cross-border communication; large-scale flows of tourists, students, and immigrants; and substantial Western media and NGO penetration.

The post-Cold War period in Central Europe has been marked by the distinctive role of the EU. The EU enlargement process enhanced both linkage and leverage in the aspiring candidate countries, as membership entails a high level of integration and policy coordination, with regulations encompassing virtually every aspect of domestic governance. EU political conditionality differs from that of other multilateral organizations in several ways. First, it is not limited to elections, but includes respect for human rights, free expression, and the rule of law. Second, European demands are reinforced by extensive monitoring, as the EU and related organizations rigorously observe electoral processes, scrutinize constitutions, and meet regularly with party leaders, parliamentarians, and bureaucrats. Simultaneously, the "big prize" of EU membership creates a strong incentive to democratize and pursue reform. Indeed, governments or parties that are viewed as an obstacle to integration often suffer political isolation and an erosion of public support.

Central Europe's competitive authoritarian regimes exhibited a clear democratizing pattern after 1990—despite the region's relative inexperience with democracy. By 2000, such regimes in Croatia, Serbia, Slovakia, and Romania had undergone democratic transitions. In Croatia, public frustration with the country's isolation from Europe contributed to the 2000 victory of the democratic opposition following the death of autocratic president Franjo Tuđman. When Tuđman's party regained power in 2003, its leadership had already been taken over by democratic reformers with an eye on EU accession. In Serbia, massive Western assistance to opposition and media organizations prior to the 2000 election helped democratic forces defeat Slobodan Milošević at the ballot box and then

thwart his efforts to steal the election. In Slovakia, the autocratic behavior of Prime Minister Vladimír Mečiar caused the EU to reject the country's application to begin accession negotiations, which hurt his public image and isolated his governing party from potential coalition partners. Buttressed by EU and European party support, opposition forces united to defeat Mečiar and remove him from power in 1998.

Finally, Romania is "perhaps the most spectacular case of the EU's active leverage in helping to create a more competitive . . . political system."¹³ During the early 1990s, intensive EU engagement heavily constrained the less-than-democratic government of President Ion Iliescu, making possible his defeat in the relatively clean 1996 election. A partial exception to the regional democratizing pattern is Albania, which has remained unstably competitive authoritarian. Yet Albania, despite its relative underdevelopment and weak state, which would create problems for democracy in any context, made significant steps toward democracy between 1990 and 2005.

Mechanisms of leverage and linkage in the Americas are far less institutionalized. Multilateral institutions such as the Organization of American States (OAS) and the emerging Free Trade Agreement of the Americas lack the EU's encompassing ties and monitoring and sanctioning capacity. Nevertheless, economic, social, communication, and technocratic linkage to the West is extensive, particularly in Central America and the Caribbean. Both linkage and leverage were enhanced by the 1980s debt crisis and the economic reforms of the 1990s. Throughout Latin America, U.S.-educated technocrats—often with close ties to North American academic and policy circles—hold top government positions, and these technocratic ties are reinforced by a dense web of transnational civil society networks, particularly in the areas of human rights and democracy promotion.

Nearly all the competitive authoritarian regimes in Latin America and the Caribbean democratized during the post-Cold War period. In Guyana and Nicaragua, autocratic governments lost internationally scrutinized elections and peacefully yielded power. In the Dominican Republic, longtime autocrat Joaquín Balaguer attempted to steal heavily monitored elections in 1994, but in the face of intense international criticism and diplomatic threats from the United States, Balaguer agreed to OAS-mediated negotiations that produced his early resignation and democratic elections in 1996. In Peru, Alberto Fujimori's popularity and a weak opposition allowed competitive authoritarianism to endure for nearly a decade, but the country's increasing isolation in the aftermath of Fujimori's flawed 2000 reelection eroded elite support for the regime and helped trigger its collapse later that year. The only competitive authoritarian regime in the region that did not democratize was Haiti, a country that, like Albania, possesses highly unfavorable conditions for democracy. Even there, however, autocrats failed to consolidate power.

Finally, Mexico's democratization merits special attention because it occurred *without* substantial Western leverage. U.S.-Mexican relations are characterized by extensive linkage, which became stronger with the North American Free Trade Agreement (NAFTA). In the case of Mexico, however, U.S. leverage was limited by the existence of numerous competing foreign-policy priorities—including economic relations, drug trafficking, immigration, and national security. Even during NAFTA negotiations, U.S. governments refused to impose political conditionality. Nevertheless, NAFTA exposed the Mexican government to intense international scrutiny and vastly increased the number of domestic actors with a stake in their country's international standing.

In this context, the governing Institutional Revolutionary Party (PRI)—led by U.S.-educated technocrats who were highly sensitive to international opinion—undertook a series of electoral reforms and abstained from many of the authoritarian practices upon which its hegemonic rule had been based. Although this self-restraint enhanced the PRI's image internationally, it left the party vulnerable to electoral challenges. In the heavily scrutinized 2000 presidential race, opposition candidate Vicente Fox won, and the PRI ceded power peacefully because it was unwilling to pay the cost of a crackdown. Although Mexico's democratization was largely driven by domestic factors, the incentives and constraints created by extensive linkage, even in the absence of direct external pressure, were critical to keeping PRI elites on the reform path.

Low Linkage and International Permissiveness

Competitive authoritarian regimes in regions with less extensive linkage to the West faced weaker international democratizing pressure during the post-Cold War period. As a result, domestic factors played a more central role in shaping the fate of these regimes. Where low linkage was combined with high Western leverage, international pressure raised the cost of authoritarianism, but in the absence of a strong domestic push for democracy, was insufficient to induce full democratization. Where both linkage and leverage were low, the international environment was far more permissive, which enhanced the prospects for competitive authoritarian stability.

Leverage without linkage: sporadic international influence. Where Western leverage was high but linkage to the West was low, the post-Cold War international environment made full-scale authoritarianism more difficult to sustain than in earlier periods but was less conducive to democratization. In weak, aid-dependent states, governments that failed to meet minimal international standards with respect to elections and human rights often suffered debilitating losses of external assistance. Yet the international community's near-exclusive focus on

elections, as well as its inability to monitor and enforce civil liberties and a level political playing field, permitted many autocrats to remain in power by means of competitive authoritarianism. Even when autocrats fell, turnover frequently did not lead to democracy. Lacking close ties to the West or powerful external incentives to play by fully democratic rules, successor governments often maintained the authoritarian ways of their ousted predecessors.

High leverage is combined with low linkage in much of sub-Saharan Africa, the poorest and most aid-dependent region in the world, where most governments are highly vulnerable to external pressure. Low literacy and the paucity of televisions, telephones, fax machines, and Internet hookups mean that flows of ideas and information from the West reach only a narrow elite. In addition, geographic distance, weak economic integration, low media penetration, and a relative dearth of international NGOs mean that political developments in the region have little salience in Western capitals. U.S. academic and media coverage of sub-Saharan Africa is minimal, and NGOs and other groups devoted to the region are "small and non-influential" and "rarely have the power to significantly alter U.S. Africa policy."¹⁴

The end of the Cold War brought far-reaching regime transformations in sub-Saharan Africa. After 1989, a steep decline in external support and the unprecedented use of political conditionality triggered the widespread collapse of one-party regimes. Throughout the region, autocrats either consented to multiparty electoral competition or fell from power—or both. Yet this rarely led to full democracy. In the absence of rigorous international monitoring and enforcement, many autocrats learned that they could maintain their international standing by holding multiparty elections without democratizing. Thus, in Mozambique, Tanzania, and Togo, as well as in Kenya from 1991 until 2002, autocratic governments remained in power via competitive authoritarianism. In other countries, including Madagascar, Malawi, and Zambia, autocratic incumbents fell from power but regimes failed to democratize. Zambia's 1991 election, in which Frederick Chiluba defeated autocrat Kenneth Kaunda, gained widespread international attention and led analysts to describe the country as a "model for democratic change."¹⁵ Yet Zambia never democratized, because once in power the Chiluba government declared a state of emergency, assaulted the independent media, and banned Kaunda—Chiluba's leading opponent—from contesting the 1996 election. The international community failed to respond vigorously or consistently to these and subsequent abuses (including a flawed 2002 election), and competitive authoritarianism persisted.

Parts of the former USSR may also be categorized as low-linkage and high-leverage countries—examples include Georgia and Moldova, both of which have been governed by unstable competitive authoritarian regimes since 1990. Both countries are poor and dependent on foreign aid.

At the same time, they are weakly integrated into the global economy and have only limited ties to the United States and the EU. In each case, autocratic governments fell twice after 1990, but neither country democratized. In Georgia, international pressure helped force Eduard Shevardnadze to step down in 2003, but electoral manipulation and harassment of journalists under his successor triggered little international response.¹⁶

Low linkage and leverage: weak international pressure and the predominance of domestic factors. In cases of low linkage and low leverage, autocratic governments were exposed to relatively little external pressure to democratize. In the absence of extensive linkage, even serious abuses of power rarely reverberated in the West, and in the absence of leverage, these abuses often failed to produce punitive responses from Western governments. Even when international sanctions were imposed, governments were less vulnerable to them. Moreover, because major political, economic, and technocratic actors held a weaker stake in maintaining ties to the West, they had less to lose from association with autocratic governments. In this more permissive international environment, autocrats enjoyed greater freedom to crack down on opposition challenges. Competitive authoritarian governments could manipulate electoral results, arrest major opposition leaders, and virtually eliminate the independent media without serious damage to their international reputation. Without a powerful domestic push for democracy, then, democratization was unlikely.

Cases of low leverage and low linkage are found in much of the Middle East and parts of the former Soviet Union and East Asia. Where domestic pressure for democratization is weak, countries in these regions have been most likely to remain stable nondemocracies. Competitive authoritarian regimes that existed in low-leverage and low-linkage countries during the early 1990s include Belarus, Malaysia, Russia, and—albeit with somewhat higher levels of Western leverage—Armenia and Cambodia. None of these regimes had democratized at the time of this writing in May 2005. In 1998, Malaysian prime minister Mahathir Mohammad was able to imprison his leading challenger, Anwar Ibrahim, and to crack down on the subsequent protest movement without incurring large-scale external costs. Notwithstanding strong Western support for Anwar and the *Reformasi* movement, the international community never seriously threatened Mahathir's grip on power.

Russia's size, geostrategic importance, and large oil and gas reserves, as well as its limited economic integration and elite exposure to the West, left presidents Boris Yeltsin and Vladimir Putin largely unfettered as they cracked down on opposition challenges. Serious abuses of power, including the bombing of the legislature in 1993, the flawed 1996 presidential election, massive human rights violations in Chechnya, and more recently, Putin's systematic destruction of independent broad-

cast media and virtual elimination of viable opposition forces, elicited few serious responses from the West. Finally, although Belarus lacks Russia's military and economic strength, its close ties to Russia helped insulate the autocratic government of Alyaksandr Lukashenka from Western democratizing pressure. Russia provided key political backing to Lukashenka when he shut down parliament in 1996, and although the regime's increasingly closed nature resulted in its mounting estrangement from the Western democratic community, Russian energy subsidies and other assistance—valued at about 20 percent of Belarus's GDP¹⁷—cushioned the impact of this isolation.

Comparing Regions

A comparison of post-Cold War competitive authoritarian regime trajectories thus provides some initial evidence of the democratizing effects of linkage. We found 37 regimes that were competitive authoritarian at some point between 1990 and 1995: 12 in the high-linkage regions of Central Europe (Albania, Croatia, Macedonia, Romania, Serbia, Slovakia) and the Americas (Dominican Republic, Guyana, Haiti, Mexico, Nicaragua, Peru) and 25 in the low-linkage regions of East Asia (Cambodia, Malaysia, Taiwan), the former Soviet Union (Armenia, Belarus, Georgia, Moldova, Russia, Ukraine), and sub-Saharan Africa (Benin, Cameroon, Côte d'Ivoire, Ethiopia, Gabon, Ghana, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Senegal, Tanzania, Togo, Zambia, Zimbabwe).

In Central Europe and the Americas, where linkage is extensive, democratization was widespread: By early 2005, nine of the twelve post-Cold War competitive authoritarian regimes had democratized, and two others—Albania and Macedonia—were nearly democratic. In these regions, the only country that has suffered a complete lack of democratization is Haiti, which lacked even minimal conditions favorable to democracy. Equally impressive is the failure of authoritarianism in the two regions: Not a single competitive authoritarian government or its chosen successor survived through 2004.

In the regions characterized by medium or low levels of linkage, the pattern is strikingly different. Of the 25 competitive authoritarian regimes that existed in East Asia, sub-Saharan Africa, and the former Soviet Union between 1990 and 1995, only five (Benin, Ghana, Mali, Senegal, and Taiwan)¹⁸ democratized, and one of them, Taiwan, is a case of exceptionally high linkage to the United States. In these regions, not only were the prospects for democratization weaker, but the prospects for competitive authoritarian stability were greater. Whereas no competitive authoritarian government survived through 2004 in Central Europe and the Americas, 10 of 25 survived in East Asia, Africa, and the former Soviet Union.

Since the end of the Cold War, Western powers have played a dis-

tinctly positive role in promoting democracy throughout much of the world. Nevertheless, the precise mechanisms of Western influence remain poorly understood. Although analysts and policy makers tend to focus on mechanisms of leverage such as political conditionality and diplomatic pressure, we argue that leverage has rarely been sufficient to induce democratic change. Instead, the democratization of post-Cold War competitive authoritarian regimes has been most frequent in countries with extensive ties to the West. While the effects of linkage often go unnoticed by international observers, they can be crucial to democratization. Where extensive, linkage raises the cost of autocratic behavior by heightening the salience of government abuses, increasing the odds of an international response, and creating influential constituencies for political change. By blurring the distinction between the international and the domestic, and by converting international norms into domestic demands, linkage generates democratizing pressure that is more systematic, and often more effective, than the punitive measures taken by Western powers.

Linkage is critical to understanding cross-national variation in the intensity and effectiveness of international democratizing pressure. This suggests that debates over the relative importance of domestic versus international variables in explaining regime change have been somewhat miscast. The weight of the international environment varies considerably across cases and regions. Where linkage is extensive, international influences may be decisive, contributing to democratization even in countries with highly unfavorable domestic conditions (Albania, Nicaragua, Romania). Where linkage is lower, international influences are weaker, and regime outcomes are more likely to be a product of domestic factors.

Finally, some policy implications are worth noting: First, although the exertion of leverage may be effective in deterring the worst authoritarian abuses, it is far more likely to produce sustainable democratic outcomes in high-linkage cases (Dominican Republic, Nicaragua, Panama) than in low-linkage cases (Cambodia, Georgia, Zambia). Second, linkage is primarily a structural variable. Mostly a product of geography, of such historical factors as colonialism and geostrategic alliances, and of long-term processes of social and economic integration, it is less malleable—and hence less amenable to short-term foreign policy manipulation—than are individual leaders or constitutional frameworks. Yet as the experience of EU enlargement (and to a lesser extent, of NAFTA) demonstrates, sustained policies of integration can broaden and deepen linkage over time, with impressive results in terms of democratization. This suggests that over the medium-to-long run, Western policies of broad-based engagement are more likely to have a democratizing impact than are policies of isolation and sanctions.

NOTES

1. On international influences on post-Cold War democratization, see Laurence Whitehead, ed., *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas* (Oxford: Oxford University Press, 1996).
2. See the cluster of articles on "Elections without Democracy" in the April 2002 issue of the *Journal of Democracy*.
3. Steven Levitsky and Lucan A. Way, "The Rise of Competitive Authoritarianism," *Journal of Democracy* 13 (April 2002): 51-65.
4. Gordon Crawford, *Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality* (New York: Palgrave, 2001).
5. Jeffrey S. Kopstein and David A. Reilly, "Geographic Diffusion and the Transformation of the Postcommunist World," *World Politics* 53 (October 2000): 1-37.
6. Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).
7. Milada Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration After Communism* (London: Oxford University Press, 2004), 162-72.
8. Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, 92-116.
9. Geoffrey Pridham, "Complying with the European Union's Democratic Conditionality: Transnational Party Linkages and Regime Change in Slovakia, 1993-1998," *Europe-Asia Studies* 51 (November 1999): 1229-30.
10. Thomas Carothers, "Ousting Foreign Strongmen: Lessons from Serbia," *Carnegie Endowment Policy Brief* 1 (May 2001).
11. Joseph S. Nye Jr., "The Changing Nature of World Power," *Political Science Quarterly* 105 (Summer 1990): 177-192.
12. Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, 12-13.
13. Milada Vachudova, *Europe Undivided*, 165.
14. Peter J. Schraeder, *United States Foreign Policy Toward Africa: Incrementalism, Crisis and Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), 4-5, 44-45.
15. Richard Joseph, "Zambia: A Model for Democratic Change," *Current History* 91 (May 1992).
16. Zaal Anjaparidze, "Georgian Media Shackled After Rose Revolution," *Eurasia Daily Monitor*, 29 July 2004.
17. Anders Aslund, "Is the Belarusian Economic Model Viable?" in A. Lewis, ed., *The EU and Belarus: Between Moscow and Brussels* (London: Federal Trust, 2002), 182.
18. The 2004-2005 Ukrainian transition is too recent to score definitively.

THE ROLE OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY

Adam Daniel Rotfeld

Adam Daniel Rotfeld, who received his Ph.D. in 1969 from Poland's Jagiellonian University, is director of the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), an international think tank in Sweden devoted to the study of security, arms control, and conflict resolution. A member of diverse academies and boards, he is the editor of the SIPRI Yearbook 1999: Armament, Disarmament, and International Security and the volume From Helsinki to Istanbul and Beyond: Analysis and Documents of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-99 (2000).

The emergence of democracy promotion during the 1990s as a high priority for many states and international bodies has raised a series of fundamental questions: To what extent does the goal of promoting human rights and democracy justify intervention in the internal affairs of a sovereign state? Should matters of human rights and the rights of minorities, as well as the closely associated right of peoples to self-determination and a democratic order (pluralism and the rule of law), even be considered "internal" affairs, especially when rights violations are massive and severe? If we agree that the international community cannot tolerate such violations, then who is to decide how states may be coerced into respecting the rights that are being violated, including the rights of their own citizens? ✓

All these questions raise an issue that is more basic still: To what extent should human rights, political pluralism, and the rule of law be acknowledged as universal tenets undergirding the new international-security system that is rising from the ruins of totalitarianism? This question is all the more salient now, given current debates about the durability of the system that was created by the Peace of Westphalia, which ended the Thirty Years' War in 1648. By marking the definitive recognition of sovereign states as sole actors on the international scene, Westphalia put an end to medieval aspirations toward universalism and ushered in a new epoch in world affairs. The resulting nation-state system, which has played a central role in the functioning of the

international regime for more than three centuries, now faces a severe challenge. Relations in the contemporary world are being shaped, on the one hand, by centripetal processes such as globalization and integration and, on the other, by the centrifugal phenomena of state fragmentation and erosion.

In 1997, when Secretary-General Kofi Annan issued his first report on the work of the UN, he defined some of the key forces that are transforming the world and thus the UN agenda. The secretary-general listed the ethnic conflicts that erupted after the end of the Cold War and the breakup of several multiethnic states. He went on to mention globalization, the most profound source of international transformation since the Industrial Revolution. Also discussed were the growing importance of information technologies such as the Internet, the intensification of global environmental interdependence, the transnational expansion of civil society, and the closely related trend toward democratization and respect for human rights (120 countries now hold free and fair elections, the highest number in history). Finally and less happily, Annan listed the expanding global networks of "uncivil society," meaning gangsters, drug traffickers, money launderers, and international terrorists.

Paradoxically, integrative trends are accompanied by rising fragmentation. Yet as Annan correctly noted, "[i]n some instances, what appears to be fragmentation is in fact a move towards decentralization in policy-making and administration due to the desire for greater efficiency, effectiveness and accountability, thus posing no grounds for concern."¹ In some parts of the world, fragmentation is a by-product of the Cold War's end and the erosion of state power. Weak or collapsing states with few or no deep-rooted democratic institutions are particularly susceptible to domestic conflicts of an ethnic, religious, or otherwise communal nature. In extreme situations, as in Albania, Bosnia-Herzegovina, Cambodia, and Rwanda, the conflicts have led to chaos and the breakdown of the state, rendering it unable, without external intervention, to impose order on the basis of respect for democratic norms and the rights of individuals and minority groups. In sum, the new world security environment has generated internal destabilization in some states, with uncertainties and insecurities that affect not only states but also regions and even the entire international community, as in the case of the dictatorships of Saddam Hussein in Iraq and Slobodan Milošević in Yugoslavia.

It is increasingly recognized that human rights, democratization, and "good governance" are essential to hopes for international peace and security. Good governance means the rule of law, effective state institutions, transparency and accountability in the management of public affairs, respect for human rights, and opportunities for all citizens to participate freely and meaningfully in the political process. The

obligations of states in this regard are regulated by both national legal instruments and treaties under international law. Thus the principles of sovereignty and nonintervention cannot prevent multilateral organizations and states from showing interest or becoming involved in the affairs of other states.²

In analyzing the intrastate conflicts that have flared up since the Cold War, two often-underestimated aspects deserve attention. First, whatever the banner under which they are waged—ethnic, religious, or any other—civil wars today occur chiefly in failed states. This is especially true when the state's economy and legal (or judicial) institutions have broken down. Second, in stark contrast with the acceptance of certain restraints on the use of violence in "classic" international wars, post-Cold War conflicts are typically waged without regard for humanitarian codes of conduct like the Geneva Convention. Barbarous means of warfare, accompanied by the spread of organized crime and lawlessness, make it extremely difficult for international institutions to intervene effectively to achieve the peaceful settlement of disputes.

Shaping a New Security System

The process of shaping a new security system began in the early 1990s and continues on many planes. In the past, the main organizing principle of the security system was fear of external threats. That factor drove states to build up their armed forces to carry out their national security policy, and it prompted the international system to develop measures and mechanisms aimed at preventing sudden attack. When the Cold War ended, the situation changed dramatically. In many regions, particularly in Europe, the threat of a surprise attack has disappeared. European countries need not spend the vast amounts they once did for military might.

The sovereign equality and integrity of states remain pillars of international law. Yet sovereignty is not an absolute. In exercising their sovereign rights over their own citizens within their respective territories, states are limited by various commitments that they have adopted under international law. These include the principles and norms of the 1948 Universal Declaration of Human Rights and the two 1966 International Covenants, the first on Civil and Political Rights and the second on Economic, Social, and Cultural Rights. These three instruments, along with the UN Charter and many other treaties, conventions, and agreements, form indisputable mainstays of the emerging international system. On this basis, states undertake to recognize the inherent dignity and the equal and unalienable rights of all members of the human family as "the foundation of freedom, justice and peace in the world."³

The provisions of these documents and their implementation on the

level of national laws mean that a significant limitation has been introduced on sovereignty and the principle of nonintervention in internal affairs. As a rule, states today do not question the notion that the obligation to respect human and minority rights is an integral part of international law. The 1998 agreement to establish a permanent International Criminal Court at the Hague was a big step on the road toward an international system based on universal human rights and the rule of law.⁴ The enforcement of international law, however, differs substantially from domestic law enforcement. The matter becomes particularly complex when international law is violated by the constitutional authorities of a sovereign state. Coercive measures taken by the international community should also be proportional to the crime and should “not additionally increase the suffering of victims.”⁵

Major disagreements exist as to who can apply coercion, and under what conditions, against a state that has committed ethnic cleansing or genocide or otherwise violated human rights on a massive scale.

The decision to take decisive action against such crimes cannot be an arbitrary move by one or a few states. Rather, it must be made in accordance with agreed procedures and norms. No state can have a monopoly on the enforcement of international law. According to the UN Charter (Articles 41 and 42), only the Security Council may decide what measures are to be employed. If it considers that measures short of armed force have proved to be or most likely would be inadequate to restore peace and security, the Council may decide to take military action. Yet the requirement that the five permanent members (P5) of the Security Council adopt such decisions unanimously means that any one of the P5 can hamstring the Security Council at will. Moreover, their motives for disagreeing over military action may differ. They are often guided more by their national interests than by the need to restore peace or defend international law.

In practice, this means that the UN is almost helpless. In his statement to the Fifty-Fifth Session of the UN Commission on Human Rights, Annan declared: “When civilians are attacked and massacred because of their ethnicity, as in Kosovo, the world looks to the United Nations to speak up for them.” Then he asked: “Will we say that rights are relative, or that whatever happens within borders shall be of concern to an organizations of sovereign States? No one that I know of can today defend that position. Collectively, we should say no. We will not, and we cannot accept a situation where people are brutalized behind national boundaries.”⁶ The time is ripe for a new and just world order that not only embraces declarations of respect for human and minority rights, but also sets up truly effectual procedures and mechanisms to restore and safeguard rights that have been violated.

Military interventions must be mandated and legitimized by broad acceptance of the international community of states (“a critical mass of

nations”). As experience shows, “[i]f power is used to do justice, law will follow.”⁷

In sum, the international-security system that is taking shape today includes legal actions in accordance with binding treaties, UN Security Council decisions, and customary law, as well as “nonlegal actions,” a term of art that designates steps that are morally justified and not illegal, but that are not yet legally regulated. This term of art has come into use because of the gaps that persist in contemporary international law where the regulation of humanitarian intervention is concerned.

The debate on the establishment of a new and just international order has been aimed more at streamlining existing institutions and creating new ones than at putting into effect existing norms and principles. It has hitherto concerned particularly the regional and subregional security organizations and structures in Europe.

In the search for a new security system, states will increasingly be involved in integration processes and will seek to use multilateral institutions as a means of managing international interdependence. Thus at the top of any future security agenda must be the goal of preserving, rationalizing, and strengthening the international and multilateral framework that has been built up over the last half-century.

Institutions by their very nature must be rather static; security processes are anything but, especially when the international system as a whole is undergoing a fundamental restructuring. Europe’s existing security structures—the UN, NATO, the Western European Union (WEU)—all date from the immediate post-World War II or Cold War era. They all need reforms that will make them equal to the changes and new challenges that have radically altered the security environment. The transformed and adapted multilateral institutions must respond to new requirements, new policy areas, new competences, and new instruments and decision-making procedures.

Two things are worth noting in this regard. The first is the common view that legally binding obligations (treaties) are more important than political and moral decisions. In practice, the International Covenants on Human Rights, signed in 1966 and ratified by the required number of nations ten years later, proved less influential than the political commitments adopted within the Helsinki process starting in 1975. The Helsinki commitments were not subject to ratification and created no obligations under international law. As the prominent Russian human-rights activist Sergei Kovalev observed,

The fatal error of the Central Committee of the CPSU is said to have been the publication by *Izvestia* in 1975 of the full text of the CSCE Final Act, including the so-called ‘Basket 3,’ or the basic human rights accords, by all participants in the agreement. True, political persecutions did not cease in its wake, but millions of Soviet citizens learned that some of these rights were under the protection of international agreements

signed also by the Soviet government. As a result, the movement in defense of human rights got a new impulse."⁸

The point is that it avails little to have a law or treaty on the books unless those concerned are aware of it.

The second thing worth noting is that while the UN, its Human Rights Commission, and other organizations have long promoted human rights and the idea of the rule of law the world over, in Europe it was the CSCE (Conference on Security and Cooperation in Europe) and the Council of Europe that mattered most, for they furnished the institutional framework needed to press for the implementation of human-rights guarantees in the Soviet Bloc countries. And what made the CSCE process so prominent? The answer is . . . its accountability.

As the search for a new security system continues, we can see fundamental change in the form of at least three new phenomena: 1) Globalization and transnational networks are proving that power and wealth are no longer determined by territorial authority. 2) Human rights, respect for minorities, and the rule of law are accepted (at least in principle) as the common values of the contemporary world order. 3) Political leaders are now being held individually responsible for crimes under international law.

These are all important new elements of world governance, a part of which is the international-security system. The norms of this system cannot, however, be imposed unilaterally by any power or alliance without the approval of the international community acting through the United Nations.

New Risks and New Challenges

Since the Cold War's end, there has been a fundamental change in the character of the threats to peace and stability in Europe. The old threat posed by conflicts between states has now largely dissipated. The new threat is posed by conflicts *within* states.

Among other things, this shift in the "substance" of security means that we need a broader understanding of the very concept of security. It is possible to identify an almost endless list of potential or actual security risks and challenges that demand attention. But if it is too broadly defined, "security" begins to lose its meaning, and it becomes impossible to set priorities for action. The key task is therefore to determine which risks and challenges are fundamental and lasting, and which are derivative and transitional.

In the 1996 report on *A Future Security Agenda for Europe* by the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), we identified four principal categories of risk:

- 1) The resurfacing of *ethnic and religious conflicts* in the absence of

democratic institutions capable of accommodating the new problems presented by ethnic, national, religious, and language groups. Separatist movements exist in a number of European countries, for example, but they are more problematic in those new states where political pluralism and democratic institutions are nascent or nonexistent.

2) *Political instabilities* associated with the transformation of totalitarian, one-party systems into pluralistic democracies based on the rule of law. In some of Europe's fledgling democracies, it is common to find abuses of power by unconstrained interest groups and military and police forces that are very imperfectly subject to civilian and democratic control. Of special concern are the formidable problems facing the newly independent states that have emerged out of the collapse of the former Soviet Union and Yugoslavia. These problems are connected with those of independence and stability and are particularly acute because there has been little prior state-building in these countries.

3) *Social tensions* stemming from the transformation of centrally planned economies into market economies. Mass unemployment, the deterioration of the social safety net, and uneven development across regions can breed potent nostalgia for authoritarianism, as people begin to long for the guarantees provided by even rudimentary social-welfare and health-care programs and other forms of social protection by the state.

4) *Environmental hazards* posed by poorly designed, unsafe nuclear-power facilities and obsolete chemical-manufacturing plants.⁹

The *SIPRI Report* also identified five central challenges facing participants in the European security system. They are as follows:

1) *Preventing the "renationalization" of security policy* at a time when there is no single obvious threat. The danger that such a development will occur is already apparent, albeit still inchoate. Failure to forestall it could mean another lasting division of the continent, which is why there is a pressing need to promote cooperative initiatives at the subregional level. Although the Iron Curtain has been down for over a decade now, the division of Europe has not been fully overcome. The continent remains split by large social and economic gulfs that threaten to become permanent, but which must not be allowed to become so.

2) *Managing the international-security system in Europe*. International institutions must develop and implement effective strategies for managing crises, preventing conflicts, and resolving conflicts if and when they do break out.

3) *Developing early-warning mechanisms*, as well as confidence- and security-building measures (CSBMs), that can address the kinds of emergent intrastate conflicts that have turned out to be post-Cold War Europe's biggest single security problem. Ironically, the former Yugoslavia—one of the principal architects of European CSBMs—has become an object lesson in the need for these new measures.

4) *Maintaining military and strategic stability in the period of change*.

The "classic threat" associated with war between states still figures in the European security equation. Mistrust between neighbors can give rise to security anxieties and lead to dangerous arms races. A high priority must be given to the full implementation of existing arms-control and arms-reduction agreements and confidence-building measures. In addition, follow-up measures need to be devised and implemented.

5) *Developing effective means for managing arms proliferation.* Military-spending cuts across Europe and North America, combined with the downturn in the volume of global arms acquisitions, have created adjustment problems for defense industries. In some countries—most notably Russia—these problems have reached crisis proportions and need immediate attention to stem the pressures for proliferation.

Pursuing New Principles, Redefining Old Ones

The principles and norms of the new security system are still being shaped. We would be ignoring the new European reality if we did not address anew the contents of some of these principles and their interrelationships in a new Charter on European Security. This involves making democracy, the rule of law, the market economy, and security cooperation integral parts of the Helsinki process.

In this light, there is a need to redefine some basic principles. The *SIPRI Report* recommended adding to the decalogue of the 1975 Helsinki Final Act a commitment to democracy in connection with security and the right to what might be called "cooperative intervention" under the authority of the UN Security Council. It is time to reinterpret or redefine the relationship between the existing principles of sovereignty and nonintervention in light of the newly salient principle of international *solidarity*. There is also an urgent need to redefine the relationship between the principle of state integrity and the right to self-determination (which should not be identified with a putative right to secession or independent statehood).

In short, Europe's new security regime should rest upon shared values and the rule of law. While discussing the concept of interventionism, one international lawyer rightly noted that the risks posed by a universal system that provides no escape from lawfully centralized coercion remain greater than the risks of a system that lacks coercive enforcement mechanisms.¹⁰

The principle of sovereignty in its present form, as reflected in the 1975 Helsinki Final Act, gives the state the "right freely to choose and develop its political, social, economic and cultural systems as well as its right to determine its laws and regulations."¹¹ This does not commit states to respect either democracy or political pluralism. The principle has already been modified in documents approved at meetings in Paris (1990), Helsinki (1992), and Budapest (1994). A new document adopted

in Istanbul (1999) codified the changes that have taken place so far and sorted out the agreed provisions.

In this context, the content of Helsinki Principle 6, which prescribes nonintervention in internal affairs, cannot be ignored. Many decisions adopted in recent years, including the Code of Conduct approved by the 1994 OSCE Summit Meeting in Budapest, are incompatible with it. The time is ripe for the elaboration of a principle of solidarity among European states. Such a principle would, in a sense, offset those current provisions according to which, "The participating States will refrain from any intervention, direct or indirect, individual or collective, in the internal or external affairs falling within the domestic jurisdiction of another participating State regardless of their mutual relations. They will accordingly refrain from any form of armed intervention or threat of such intervention against another participating State."¹²

What is needed, in fact, is just the opposite of Principle 6—namely, a principle of legitimate and cooperative international interventionism. The EU has proposed such a principle, in the form of what it calls "solidarity in assistance." Recent developments in many parts of Europe, and especially the functioning of the Dayton Agreement in Bosnia-Herzegovina, are practical manifestations of cooperative interventionism. Recent decisions and activities regarding Kosovo may also be considered as a new type of interventionism: NATO declared that "[t]he status quo is unsustainable" and signaled its interest in containing the crisis and seeking a peaceful solution.¹³

In fact the crisis in Kosovo represents a fundamental challenge to the values for which the Atlantic Alliance has stood since its foundation: democracy, human rights, and the rule of law. Confronted with Slobodan Milošević's deliberate policy of oppression, ethnic cleansing, and violence, NATO decided to intervene militarily in Serbia. Its aim was to end the violence and repression in Kosovo through an international military presence intended to secure the safe and unconditional return of all refugees and provide them with unhindered access to humanitarian aid.¹⁴ The European Union declared its commitment to taking the lead in the reconstruction efforts in Kosovo.¹⁵ At its initiative, the Cologne Ministerial Conference of 10 June 1999 adopted the Stability Pact for Southeastern Europe. The OSCE, under whose auspices the Stability Pact has been placed, also has a key role to play in rebuilding a multi-ethnic society in Kosovo. The Istanbul Summit Declaration of 19 November 1999 confirmed the OSCE's commitment to continuing its assistance and to working closely with the European Union and other international organizations.¹⁶

Some other matters also call for rethinking, among them the relationship between the "territorial integrity of states" and the "equal rights and self-determination of peoples." Here it would be desirable to prepare an extensive catalogue of possible forms that the principle of

self-determination might take in practice. This principle cannot be identified exclusively with the right to secession. It can and must be implemented in terms of a range of different forms of autonomy. In other words, it is time to start devising new ways in which the principle of self-determination can be acted upon without fracturing societies and causing civil wars and atrocities.

The Global Dimension

It would be naive to suggest that world government is the answer to the new security challenges of the twenty-first century. While the international system is jeopardized by the existence of weak states, particularly those that have only recently gained independence, the number of sovereign states is not decreasing but growing. In 1945, the UN Charter was signed by 53 nations; today there are 185 UN member states.

In the search for solutions to the transnational security problems posed by organized crime, international terrorism, environmental pollution, and the like, states have been systematically cooperating for years at the level of police, judicial, ministerial, and parliamentary agencies. The result, as one author has noted, "is not world government, but global governance. . . . The state is not disappearing, it is disaggregating into its separate, functionally distinct parts."¹⁷

Five features characterize the international security environment that has taken shape in recent years.

First, it is marked by the new challenges of both human rights and increasing instability. The main sources of crisis, conflict, and general instability in the world today are weak or even outright "failed" states—countries where the government cannot control the territory over which it is nominally sovereign. Many of these governments also largely or completely lack democratic legitimacy. Their all-around weakness, combined with undemocratic governance, makes them prone to local or domestic crises that they cannot manage or contain and that consequently become threats to international security.

Second, the trends of globalization and internationalization, mainly in the spheres of economics and information technology, are in conflict with the trends toward fragmentation and regionalization that we see on the political and civilizational levels.

A third key element in the strategic perspective is the new role of the United States, both globally and regionally. The United States holds a position of power unequalled by any other country by virtue of its economic and technological muscle, its military might, and its associated political ability to shape the international security system. This makes it difficult for the United States to withstand the temptation to conduct security policy on a hegemonic basis, instead of acting in partnership with other states.

A fourth factor is weapons of mass destruction (WMD). For the members of the Atlantic Alliance, nuclear forces have a fundamentally political purpose. For India and Pakistan, who remain in conflict over Kashmir, their purpose is different. Continued or suspected cases of nuclear, biological, and chemical weapons proliferation by Iraq, North Korea, and Libya raise the question of how best to prevent the spread of WMD, the materials for producing them, and their means of delivery. Regional nonproliferation efforts are of special significance in the Korean peninsula, the Middle East, and Southeast Asia. The U.S.-sponsored Cooperative Threat Reduction Program (also known as the Nunn-Lugar program) has helped Belarus, Kazakhstan, and Ukraine to become non-nuclear-weapon states. This program is also helping Russia to meet its obligations under the START I treaty, although sizeable quantities of Russian fissile material remain unprotected. The profound economic crisis in Russia, as well as then-President Boris Yeltsin's decision to increase the readiness of Russia's strategic nuclear forces, threatens to undermine some of the progress already made. The marginalization of nuclear weapons in international security—a precondition for lowering the number of warheads and for eventual disarmament—is incompatible with the emphasis placed on the role of nuclear weapons in the new Russian military doctrine.¹⁸

Paradoxically, the shrinking relative significance of nuclear weapons creates pressure for the highly industrialized countries to begin arming themselves with more sophisticated and destructive conventional weapons. If that happens, other nuclear powers might feel forced to increase rather than reduce their reliance on nuclear weapons. Efforts to streamline and modernize anti-ballistic missile (ABM) defense systems may be particularly risky in this regard. Not only would the 1972 ABM Treaty be undermined, but the global situation would be destabilized if only a single nuclear superpower were capable of ensuring strategic immunity for itself.

The fifth issue that raises special concern is small arms. Democratic institutions, the rule of law, and socioeconomic conditions may in the long run do more than anything else for the cause of peaceful crisis resolution. Yet in the search for security for conflict-prone regions, especially those where state structures are fragile, steps need to be taken "to curb the flow of small arms circulating in civil society."¹⁹

When viewed as a process, the democratization of international relations covers both internal and external transformation. Indivisible international security cannot be identified with "equal security." The often-declared principle of equal security does not exist in practice. In the nature of things, great powers can do more independently to ensure their own security than can small and medium-sized states, which see their admission to multilateral structures as an indispensable "insurance policy" against worst-case scenarios. Three basic values should be

included in the security agenda: "[E]ach state must still be responsible for its own security, even if it belongs to an alliance; security problems should be addressed according to the principle of subsidiarity—i.e., where feasible, they should be dealt with on the subregional or regional level; and there must be solidarity between states with regard to security issues."²⁰

The Agenda Ahead

As the twenty-first century dawns, the biggest threat to world security is not great-power rivalry or a revolution in military technology but sheer human poverty. More than one-quarter of the developing world's population is still mired in want. About 1.3 billion people—a fifth of the global population—subsist on incomes of less than \$1 a day, and global pressures are creating or threatening further increases in poverty. There is a clear relationship between domestic and regional conflicts and the spread of poverty and stagnation or decline in some 100 developing countries. Eradicating poverty worldwide should therefore be seen not only as a moral imperative and a commitment to human solidarity but also as a practical political strategy for promoting peace.

Other major challenges affecting the security agenda are related to domestic transformations aimed at consolidating democracy and the rule of law. These transformations cannot be achieved merely by rewriting constitutions and laws or implementing institutional reform. Steps in those areas are necessary, of course, but the implementation of democracy and the rule of law is more than a technical problem. As the experience of recent years shows, at bottom it is a "people problem." It is human beings and their ways of thinking and acting that ultimately will do the most to help or hinder the related causes of peace and democratic self-government:

Rule-of-law reform will succeed only if it gets at the fundamental problem of leaders who refuse to be ruled by the law. Respect for the law will not easily take root in systems rife with corruption and cynicism, since entrenched elites cede their traditional impunity and vested interests only under great pressure. Even the new generation of politicians arising out of the political transitions of recent years are reluctant to support reforms that create competing centers of authority beyond their control.²¹

In other words, the rule of law—defined as a system in which "the laws are public knowledge, are clear in meaning and apply equally to everyone"²²—should be based on the public control, transparency, and accountability of governments. This applies particularly to the military. Democracy cannot be consolidated until the military becomes firmly subordinated to civilian control and committed to the democratic

constitutional order. The rule of law and democracy cannot be reduced to or identified solely with free elections.

A new cooperative-security system should take into account both the specific features of various states and regions and the needs of the global community as a whole. It should help states in transition to build democratic institutions, promote the rule of law, develop respect for human rights and the protection of minorities, and prevent the proliferation of both weapons of mass destruction and conventional arms.

An inclusive and cooperative security order in Europe requires the promotion of a community of shared values and the shared management of national political and economic interests. From the Urals to the Atlantic, the continent needs a system in which the equality of states and democratic principles are reconciled with acknowledged leadership and efficient decision making.

As the post-Cold War world order continues to take shape, we are left wondering whether globalization or fragmentation will prevail. In reality, of course, the choice is not that stark, and both phenomena will continue to exist—and perhaps to thrive—in parallel. States will not wither away but will adapt in various ways to each of these two tendencies. Multilateral security structures will have an increasing impact, directly and indirectly, on the internal transformations of states. International institutions will keep trying to stave off, de-escalate, and resolve the conflicts that inevitably accompany the formation of new national entities. We can expect the impact of international organizations and security structures to grow. The forces of stability and the forces of fragmentation will continue to clash, but we can hope that the emergence of a new multilateral security system will help to balance and mitigate the resulting tensions.

NOTES

1. United Nations, *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, UN Document A/52/1, 1997, 3.

2. Article 2, Paragraph 7 of the UN Charter states, "Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state." Similar provisions are reflected in the Declaration on Principles Guiding Relations Between Participating States (Principle VI on nonintervention in internal affairs) of the Helsinki Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, Helsinki, Finland, 1 August 1975.

3. Preamble of the 1948 Universal Declaration of Human Rights.

4. See the Statute of the Court, approved at a UN Diplomatic Conference of 160 countries and 200 nongovernmental organizations in Rome on 17 July 1998.

5. Janusz Symonides, "New Human Rights Dimensions, Obstacles and Challenges: Introductory Remarks," in Janusz Symonides, ed., *Human Rights: New Dimensions and Challenges* (Aldershot, England: Ashgate, 1998), 37.