

С КНИЖНОЙ ПОЛКИ

Д.Л. ГОРОВИЦ^{*}

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВЛАСТИ В ПОЛИЭТНИЧНЫХ ОБЩЕСТВАХ: ТРИ БОЛЬШИЕ ПРОБЛЕМЫ

Реф. ст.: *Horowitz D.L. Ethnic power sharing: Three big problems // Journal of democracy.* – Baltimore, MD, 2014. – Vol. 25, N 2. – P. 5–20.

В обществах, разделенных по этническому, расовому, религиозному, языковому или другому аскриптивному признаку, этнические расколы осложняют построение демократии, потому что приводят к созданию партий и голосованию на основе этничности. Этническая партия, имеющая большинство голосов и мест в законодательном органе, может доминировать над группами меньшинств в течение, как представляется, неограниченного времени. Подобные ситуации складываются во многих глубоко разделенных обществах.

Два обычно предлагаемых способа исправления этой ситуации называют *консоциативным* и *центростремительным*. Выступающие за консоциативный подход, как правило, пытаются ре-

* Дональд Л. Горовиц широко известен как специалист в области этнической конфликтологии. Всю свою долгую научную карьеру он занимается исследованиями разделенных обществ и межсегментных конфликтов. В центре его внимания всегда были возможности институционального регулирования таких конфликтов. В статье, реферат на которую предлагается вниманию читателей, он критически осмысливает результаты применения систем разделенной власти и центростремительных коалиций в условиях доминирования одной из имеющихся этнических партий. – *Прим. ред.*

шить проблему установлением режима согласованных гарантит, включая пропорциональное участие групп в правительстве и право вето меньшинств по этнически чувствительным вопросам. Состязательная демократия правительства и оппозиции заменяется широкой коалицией большинства и меньшинства. Напротив, приверженцы центростремительного подхода не предлагают заменить консенсусный режим мажоритарным правлением, но пытаются создать стимулы, в основном электоральные, чтобы умеренные силы могли найти компромисс между конфликтными требованиями групп, сформировать межэтнические коалиции и установить режим правления межэтнического большинства.

Представители как консогнативного, так и центростремительного подходов предполагают, что этнические группы в глубоко разделенных обществах будут представлены партиями, созданными на основе этнической принадлежности. Оба подхода имеют целью формирование механизма межэтнического распределения власти. Различия между ними заключаются в противоположных представлениях о лучшем устройстве правления для таких обществ. Первые нацелены на обязательные *постэлекторальные* правящие коалиции, включающие всех этнических антагонистов, которые попадают в парламент посредством пропорциональной электоральной системы; вторые, напротив, делают ставку на добровольное создание умеренных межэтнических коалиций *до выборов*.

Три проблемы, вытекающие из этих предложений, должны быть предметом серьезного внимания ученых, однако обычно они не упоминаются в работах по межэтническому политическому примирению. Первая проблема касается практической применимости одного или другого механизма. Вторая связана с опасностью, заключенной в центростремительных режимах: потенциальной деградацией электоральных договоренностей, поддерживающих межэтническую коалицию. Третья является обычным следствием принятия консогнативного режима: там, где создаются жесткие гарантиты, включающие право вето меньшинства, существует высокая вероятность иммобилизации всей системы, и этот застой весьма сложно преодолеть. Если оставить в стороне рассуждения об относительных преимуществах консогнативной и центростремительной моделей и сосредоточить внимание непосредственно на этих трех проблемах, мы увидим, что они не имеют действительно

хороших решений. Изучив их, однако, мы сможем выявить слабости, присущие обоим подходам.

Глубоко разделенным обществом считается то, где аскриптивные расколы в высшей степени заметны в политике (в большей мере, чем альтернативные формы расколов, например классовые), несколько групп борются за центральную власть и где существует история межэтнической вражды. Подобные общества можно найти в Азии, Африке, на Ближнем Востоке, в Восточной Европе, на постсоветском пространстве, в странах Карибского бассейна – в регионах, где этнические конфликты наиболее сильны. В этих регионах 78 стран пережили один или несколько серьезных этнических конфликтов с 1980 по 2010 г., многие из них подходят под описание глубоко разделенных обществ. Однако за эти три десятилетия лишь приблизительно в 20 из этих 78 удалось заключить межэтнические договоренности о распределении власти, или же добиться соответствующих неформальных соглашений поверх групповых границ, или воспринять упорядоченные практики распределения власти в отсутствие санкционирующих их институтов. В этот подсчет не входят временные соглашения, недифференцированные этнически соглашения между режимами и формированиями повстанцев и соглашения, которые предоставляли только территориальную автономию или территориальную деволюцию (или федерализм, который сводился к деволюции). Его целью было зафиксировать случаи распределения власти между этническими группами в центральном правительстве.

Во многом этот подсчет намеренно смещен в сторону обнаружения случаев распределения власти. Все, что необходимо для попадания в этот список, – это принятие по крайней мере одного консociативного или центростремительного механизма или практики. Но даже при таком раскладе список случаев не так внушителен. Более того, многие такие договоренности нарушались сразу после их принятия или никогда не выполнялись или же были оставлены в первые три года. Среди стран, не выполнивших соглашения, несколько стали ареной гражданских войн, в одной произошел геноцид (Руанда в 1993 г.), в другой – сецессия (Судан в 2005 г.). Среди девяти стран, в которых соглашения оказались прочными, несколько в конечном счете превратились в нестабильные, застойные или недемократичные политики с неясными перспективами. Лишь об очень немногих – о четырех-шести (в зави-

симости от того, как считать) – можно сказать, что они достигли приемлемой степени устойчивого распределения власти, и даже в них есть некоторые серьезные политические патологии.

Таким образом, эта статья посвящена трудностям создания устойчивых институтов распределения власти. Внимание уделено прежде всего случаям, в которых одна группа имеет явное большинство или большинство голосов, а не тем, в которых несколько групп борются за власть, часто образуя подвижные союзы.

* * *

Проблема применимости рекомендаций крайне важна. Среди сторонников различных подходов к межэтнической аккомодации втайне существует понимание того, что эти подходы редко применяются на практике. Более того, мало внимания уделяется исследованию условий реализации тех или иных рекомендаций для глубоко разделенных обществ.

Во-первых, существуют асимметричные преференции. Мажоритарные группы выступают за правление большинства; миноритарные хотят гарантий, которые позволяют сдерживать большинство. В результате меньшинства могут предпочитать консociацию; группы большинства выступают против нее. Поэтому консociативный режим может быть установлен, только когда большинство (или относительное большинство) ослабевает на какое-то время, часто после продолжительного периода насилия. На более позднем этапе, когда большинство снова обретает силу, оно может свергнуть этот режим, как сделали греки-киприоты в 1963 г. или как хути в Бурунди могут сделать в настоящее время.

Во-вторых, существует общее желание избегать рисков. Этническая политика – это игра с высокими ставками, поэтому существует устойчивая склонность избегать нового.

В-третьих, переговорщики ведут переговоры не с чистого листа. У них уже есть установки относительно того, какие модели подходят, а какие нет. Часто они отдают предпочтение институтам, существующим в самых успешных демократиях, которые в целом не страдают от острых этнических проблем, или моделям, заимствованным у бывших метрополий. Есть и исторические предубеждения, побуждающие ответственных лиц избегать повторения

институционального выбора, который ассоциируется с прошлыми ошибками, даже если трактовать историю можно по-другому или условия стали другими. Предубеждения сужают выбор.

В-четвертых, существует образ интересов, вера части групповых лидеров в то, что они могут предвидеть относительные преимущества и издержки для своей группы в случае альтернативных действий. Участники переговоров могут считать, что они знают, какой институциональный выбор служит их интересам, даже если позже этот выбор окажется ошибочным. Предзаданная перспектива также ограничивает выбор.

В-пятых, существуют альтернативы. Например, когда переговоры о новом устройстве проходят после вооруженного восстания, повстанцы могут ретироваться, скрыться в лесу и продолжить сражаться до заключения или даже после заключения соглашения, если его условия покажутся им невыгодными. Наличие привлекательных альтернатив затрудняет заключение долгосрочного соглашения.

Этот список препятствий достижению соглашения демонстрирует, почему политические институты для преодоления этнических конфликтов создаются гораздо реже, чем могли бы. Многие государства, которые выиграли бы от учреждения институтов для межэтнической адаптации, не в состоянии этого сделать.

Отдельно необходимо остановиться на одном аспекте этой проблемы. Если асимметричные преференции означают, что большинство примет режим гарантий для меньшинства только в случае слабости своих позиций, то в каком случае оно примет центrostремительный режим? Такой режим опирается на желание умеренных слоев обратиться к избирателям, которые не входят в их собственные этнические группы, и сформировать межэтническую избирательную коалицию, которая сможет парировать вызовы моноэтнических партий, занимающих крайние позиции. Обычно это происходит в двух типичных случаях. Прежде всего так бывает, когда внешние эксперты дают рекомендации для установления такого режима, что, однако, случается редко, так как обычно иностранные эксперты склоняются по разным причинам к пропорциональной избирательной системе и консociативным гарантиям. Чаще же случается, что партия большинства нуждается в голосах меньшинства. Голоса меньшинства обычно становятся необычайно ценными, когда большинство имеет несколько партий, конку-

рирующих за эти голоса. В этом случае появляется возможность заключить центростремительное соглашение, в котором групповые требования получают компромиссный характер, так как голоса аккумулируются обеими группами для смешанных партий.

Еще один повод для установления центростремительных институтов возникает, когда переговоры окутывают «вуаль неведения» Ролза¹ (а обычно этого не случается). Такое бывает, когда все группы не уверены в своем будущем, – как, например, в Нигерии, выходившей из военного правления в 1978 г. после погромов, гражданской войны и многих лет диктатуры. В то время существовали большие опасения возобновления этнического конфликта, но ни одна из групп не знала, какая из них станет следующей жертвой. Единственным центростремительным механизмом, который был прописан в конституции в то время и остается в действующей конституции, стало требование, чтобы победивший кандидат в президенты обладал широкой поддержкой двух третей штатов страны. Подобные механизмы были приняты сначала в Индонезии в 2002 г., а затем в Кении в 2010 г., что свидетельствует об определенном продвижении центростремительных институтов наравне с консociативными в разных частях света.

* * *

Проблема деградации может привести к тому, что центростремительные коалиции не смогут привлечь достаточное количество голосов. Это происходит из-за известной нелюбви этнического большинства к ограничениям своего свободного мажоритарного правления, будь они консociативного или центростремительного характера. Для них хорошее (т.е. правление в коалиции) может быть врагом лучшего (правление в одиночку).

¹ Согласно «теории справедливости» Дж. Ролза, в той «исходной позиции», где люди выбирают принципы справедливого общественного устройства, они должны действовать рационально и свободно, при этом не зная, как будут распределены между ними такие «случайные с моральной точки зрения» атрибуты, как социальное положение и природные дарования. Человек, в частности не знающий, какое именно место он займет в обществе, постарается, по мнению философа, выбрать принципы, обеспечивающие справедливые и благоприятные условия для каждого.

Эту проблему хорошо иллюстрирует пример Малайзии, где полигэтнический Альянс¹ был создан до провозглашения независимости в 1950-е годы. Малайцы и немалайцы (китайцы и индийцы) проживали смешанно во многих избирательных округах. В результате даже при явно неконсогниативной избирательной простой ма- жоритарной системе партнеры по Альянсу (малайцы, китайцы и индийцы), занимавшие центр этнополитического спектра и стиснутые с флангов малайскими и немалайскими экстремистами, по- считали для себя выгодным объединить малайские и немалайские голоса. Это была победная комбинация, приведшая к переговорам по конституции, которая стала воплощением компромисса по этническим требованиям и установила прочный принцип нелегитимности «правления одной общины». Избирательная необходимость вынудила политиков вести себя так, чтобы привлекать голоса с обеих сторон очень проблемного этнического поля.

Тем не менее определенные базовые условия медленно, но изменились. Поскольку избирателей-малайцев было больше, чем немалайцев, малайский партнер по коалиции начал оказывать влияние на нарезку избирательных округов, уже обеспечивавших преимущество сельских избирателей-малайцев. Избиратели-китайцы все в больших масштабах помещались в крупные относи- тельно гомогенные округа, где их голоса могли обеспечить победу меньшего числа кандидатов. Последовательные изменения округов увеличили вес избирателей-малайцев. Затем, после серьезных этнических протестов, последовавших за выборами 1969 г., и пре- кращения парламентского правления почти на два года, коалиция была расширена, что уменьшило влияние китайского компонента. Новое поколение малайских лидеров ввело новый социальный контракт, который существенно изменил баланс этнических пре- имуществ и потерь.

Ахиллесовой пятой использования избирательных стимулов как способа достижения устойчивой межэтнической аккомодации является слабость закона во многих переходных обществах. Создание непартийных избирательных комиссий, которые были бы беспристрастными и устанавливали границы округов согласно

¹ Союзная партия представляла интересы крупнейших этнических общин Малайзии – малайской, китайской и индийской; завоевала абсолютное большинство мест на первых всеобщих независимых выборах в 1959 г.

нейтральным, прописанным в законе критериям, зависит от действенности закона. Как показывают исследования, формирование и поддержание правовых институтов, достаточно сильных, чтобы сдерживать влиятельных политиков, обычно происходит не до, а после установления демократии и зависит от конфигурации политических союзов. Когда избирательные комиссии и суды не в состоянии выдержать давление, центростремительные договоренности также оказываются под ударом.

Как большинство предпочитает мажоритарное правление консогнативным гарантиям, так оно предпочитает и свободное от ограничений мажоритарное правление центростремительным режимам, которые наделяют меньшинства полномочиями согласовывать компромиссные варианты по спорным вопросам этнической политики. Когда центростремительные режимы деградируют, недовольство меньшинства может достигнуть критических высот.

* * *

Третья проблема является зеркальным отражением второй. Если центростремительные соглашения иногда перестают использоваться, то консогнативные договоренности может быть очень сложно изменить. А модификация зачастую желательна, учитывая, что консогнативные режимы устанавливаются, только когда группы большинства оказываются, хотя бы временно, ослабленными. Предписанное консогнативной теорией инклюзивное правительство в сочетании с правом вето меньшинств вполне может вызвать такое же возмущение большинства, как и центростремительные режимы, ориентированные на компромиссные решения с группами меньшинств.

Межэтническое соглашение любого типа разрешает этническим группам выдвигать требования и контртребования, однако консогнативная схема позволяет каждой участвующей группе блокировать претензии и требования других групп. В результате система часто не в состоянии принять решение по тем вопросам, ради которых она создавалась. Тупиковая ситуация, неспособность решать вопросы и, как следствие, возможная иммобилизация системы порождают желание групп большинства модифицировать консогнативное соглашение.

Необходимость пересматривать такие соглашения, делать их более гибкими или обеспечивать переход к другой схеме широко признается. Некоторые авторы утверждают, что консогниативные гарантии подходят, чтобы погасить конфликт в период кризиса или в разгар гражданской войны, однако как только происходит стабилизация, и особенно если уже проявляется застой системы, необходимо переходить к другому типу институтов. Как предполагают многие комментаторы, консогниативные режимы делают конфликты устойчивыми и не поддающимися повторным обсуждениям. Большинство согласны с тем, что консогниативные институты, раз уж их установили, прилипчивы. Желание отойти от них выражается часто, но точка выхода так и не просматривается.

По тем же причинам, по которым этническое большинство неохотно отдает власть консогниативному режиму, оно часто испытывает сильное искушение отказаться от консогниативной схемы. Оно продолжает предпочитать мажоритарное правление или общегражданскую, т.е. совершенно не этническую, схему власти, при которой может сохранить свою власть. У лидеров групп большинства второго поколения, которые не сами вырабатывали соглашения, они могут вызывать раздражение. Недовольство консогниативными схемами было выражено сильнее у большинства, чем у меньшинств, в Северной Ирландии, Бельгии, Боснии (где боснийцы составляют по крайней мере относительное большинство, сегодня, возможно, и абсолютное), Бурунди. Если же происходят изменения в балансе сил, который существовал на момент заключения соглашения, лидеры большинства могут отказаться его выполнять, как сделали греки-киприоты в 1963 г.

Весьма часто найти выход не так просто, потому что этническое большинство может быть не готово взять на себя серьезные издержки, которые могут появиться при попытке разорвать соглашение. Одно то, что соглашение приводит к застою системы и недовольству, не означает, что его поддержка так слаба, как слабы его институты. Неэффективные консогниативные схемы не просто отмирают или сменяются другими, более долговечными. Может существовать устойчивая комбинация интересов, удерживающая консогниативный статус-кво. Прежде всего, меньшинства настроены в пользу консогниативной сделки. Они могут начать сомневаться в ней, как сделала часть католиков-националистов в Северной Ирландии, особенно когда умеренные представители обеих групп,

которые заключили консоциативное соглашение, были вытеснены из центра политического поля более экстремистскими партиями. Тем не менее они могут опасаться последствий альтернативных соглашений больше, чем тупикового статуса-кво. Если эти представители меньшинств могут прибегнуть к вооруженной силе, чтобы не допустить нежелательных изменений, то возможность насилиственного конфликта – сильный сдерживающий фактор для недовольного большинства.

Этот фактор может оказаться весьма убедительным для окружающей системы поддержки внешних акторов, которые имеют свой интерес в первоначальном соглашении, обычно обусловленный тем, что они поощряли или увещевали его участников или даже сами стали его гарантами.

* * *

Подобно боснийским договоренностям, консоциативная схема Северной Ирландии в целом помогла сохранить мир, но не дала возможности справиться со спорными этническими вопросами, решение которых должно было обеспечить соглашение Страстной пятницы 1998 г. Начиная приблизительно с 2007 г. и далее Бурунди также была в большей степени мирной, и это прекрасное достижение, учитывая историю жестокого насилия. Однако возглавляемое хуту правительство все больше испытывало недовольство из-за консоциативных ограничений, введенных в 2005 г. Также мирной оставалась Бельгия, которая великолепно продемонстрировала ситуацию тупика, хорошо известную любому другому консоциативному режиму, и решала эту проблему, если можно так выразиться, за счет последовательного расширения правительстваенных полномочий моноэтнических регионов Фландрии и Валлонии и на 80% франкоязычного региона Брюсселя и их сужения в центре. В Бельгии, как и в других случаях, беспокойной группой является большинство (фламандское), которое более ущемлено режимом гарантов. Никто, казалось, был не способен разорвать иммобилизующие страну оковы.

Достаточно интересно, что с наступлением застоя почти в каждом случае продолжались реформы, направленные на установление центростремительных институтов, особенно объединитель-

ных избирательных систем. В конце 1990-х годов Международная кризисная группа опубликовала два предложения по электоральной системе Боснии, которые позволили бы избирателям голосовать за кандидатов из чужих [этнических] групп и поощрять кандидатов борьбы за такие голоса. В конце концов усилия в этом направлении кончились ничем, когда директор миссии ОБСЕ в Боснии предпочел систему пропорционального представительства с открытыми списками.

Предложение центростремительной системы, но с гарантированной пропорциональностью, было также сделано – и проигнорировано – в период обсуждений, вылившимся в несистематический пересмотр тупикового североирландского соглашения Страстной пятницы в 2003 г. На переговорах по кипрскому соглашению, возобновленных после провала плана Аннана, была выдвинута идея избрания ряда должностных лиц – турок избирателями-греками и наоборот. Это была идея перекрестного голосования, которое не тождественно настоящей объединяющей голоса системе, но рождено центростремительным импульсом. Турки-киприоты отвергли ее на голосовании в 2010 г. Группа Павии в Бельгии, биэтническая организация ученых, заинтересованных в предотвращении дезинтеграции государства, вынесла предложение о «федеральном избирательном округе», в котором 10% депутатов бельгийского парламента избирались бы всеми избирателями – в противовес нынешним округам, внутрирегиональным и этнически замкнутым.

Тем не менее ни в одном из случаев центростремительная электоральная система не была привита на консоциативную, поэтому не представляется возможным увидеть, как бы она работала. (Гибридные системы Ливана и Македонии посыпают противоречивые сигналы об использовании смешанных предписаний.) Все сдержки, описанные в отношении изначальной проблемы применимости рекомендаций, как и дополнительные, препятствуют этому типу изменений.

Есть, однако, два государства, которые имели консоциативные режимы и смогли стать мажоритарными демократиями, но их опыт не определяет путь для застойных консоциаций, созданных на этнической основе. Как в Нидерландах, так и в Австрии имела место «пилларизация» общества, полное его разделение на изолированные отсеки. В обоих случаях расколы имели религиозный и социально-классовый характер и для управления ими были ис-

пользованы классические методы консociации (исключая отсутствие правительства большой коалиции в Нидерландах).

В обоих случаях, однако, социальные изменения после Второй мировой войны, особенно рост городского сектора услуг и беловоротничкового среднего класса, в сочетании с секуляризацией и эрозией прежде сильных религиозных приверженностей имели следствием разрушение вертикальных колонн. С ослаблением групповых конфликтов благодаря глубоким социально-экономическим изменениям социальные группы перестали быть эксклюзивными, и избиратели получили свободу голосовать вне квазиаскриптивных партийных лояльностей. Результатом стали обычное мажоритарное правление и межпартийная волатильность голосов без большой коалиции, вето и любого другого реликта консociонализма.

Но ничего из этого не поможет тем странам, в которых расколы имеют выраженный этнический характер, как в Бельгии или Бурundi, или даже этнонациональный, как в Северной Ирландии и Боснии. В этих политиях расколы определены фактом рождения, и они укоренены прочнее тех, которые основаны на изменчивых религиозных или классовых принадлежностях в большинстве стран западного мира. Чтобы изменения были эффективны в этнически разделенных консociациях, они должны иметь место на уровне формальных политических институтов, а не на уровне общества в целом.

И все же есть ли какие-либо источники изменений, приемлемые для обездвиженных консociативных режимов? Добавление центrostремительной электоральной системы может иметь серьезный эффект, но если партии и политики с сильными этническими ориентациями сохраняют контроль, умеренные этнически ориентированные партии и политики могут испытывать страх перед сплочением поверх этнического раскола. В таких случаях есть вероятность, что их могут обвинить в предательстве групповых интересов. Диллемма такого рода ставит в затруднительное положение умеренных протестантов-юнионистов и католиков-националистов в Северной Ирландии.

Наиболее вероятный путь к серьезным изменениям в застопоренной консociации проходит через какой-либо непредсказуемый кризис, не обязательно связанный с конфликтом, породившим консociативный режим, – шок делает тупик непереносимым, нейтрализует возражения меньшинства и делает быстрые действия необходимостью.

* * *

Краткое описание трех обделемых вниманием исследователей проблем этнической аккомодации и демократии не содержит легких ответов. Скорее, оно дает основания предполагать существенный застой в поиске путей урегулирования этнических конфликтов.

Первая проблема, связанная прежде всего со сложностью освоения любых аккомодационных институтов, настолько тяжела вначале, что многие проблемные страны, нуждающиеся в согласительных институтах и предрасположенные к демократии, будут испытывать большие трудности как с консociативными, так и с центростремительными институтами. Вместо этого они скорее предпочтут ту форму демократии, к которой привыкли, а именно простое правление большинства при соблюдении прав меньшинств. Такой выбор, видимо, вызовет разочарование и в одном, и в другом отношении. Без электоральных стимулов к компромиссному поведению правление большинства станет правлением этнического большинства. Права меньшинств не будут соблюдаться надлежащим образом, так как большинство, вероятно, будет контролировать судебную власть.

Некоторые государства могут иногда прибегать к тому или иному непривычному механизму, возможно, после того как кризис был урегулирован международным посредником, единственным интересом которого было восстановление мира. Кто-то из них сможет найти институты, которые помогут достичь примирения, но большинство – нет. Многие попытки достигнуть соглашения по распределению власти окажутся неудачными, и вероятно установление авторитарного режима этнического доминирования без сползания или со сползанием в гражданскую войну (или ее рецидивом). Даже когда институты, регулирующие распределение власти, установлены, этническое большинство обычно недовольно ими. Никакая конституционная разработка не застрахована от провала, даже если ее можно принять на начальном этапе. Акторы будут искать способы изменить условия, которые считают невыгодными.

Вторая проблема, включающая в себя деградацию центростремительных электоральных институтов из-за разнообразных манипуляций большинства, которые не могут быть остановлены юридически обязывающими политическими сделками, также не

имеет простых решений. Наверное, повысить прочность сделок могут их большая четкость и публичность, но даже при этом, учитывая изменение поддерживающих их условий и выгод для партий, нет уверенности в том, что они не будут изменены в этнически эксклюзивном, мажоритарном духе.

Третья проблема, связанная с возможностью выхода из консociативного застоя, кажется очень сложной. Если центростремительные институты могут быть недостаточно устойчивыми, то в консociативных институтах со временем можно увязнуть.

A.O. Блохина