



# От авторитарного правления к демократическому управлению:

**извлечение уроков  
из опыта политических  
лидеров**

Абрахам Ф. Ловенталь  
и Серхио Битар







# От авторитарного правления к демократическому управлению:

**извлечение уроков из опыта  
политических лидеров**

Абрахам Ф. Ловенталь и Серхио Битар



© 2018 International Institute for Democracy and Electoral Assistance  
(Авторские права принадлежат Международному институту демократии и содействия  
выборам)

International IDEA / МИДСВ  
Strömsborg, SE-103 34 STOCKHOLM, SWEDEN  
Тел.: +46 8 698 37 00, факс: +46 8 20 24 22  
Эл. почта: [info@idea.int](mailto:info@idea.int), веб-сайт: [www.idea.int](http://www.idea.int)

Публикации МИДСВ не зависят от конкретных национальных или политических интересов. Взгляды, выраженные в этой публикации, могут не отражать позиции членов МИДСВ, его Правления или Совета.

Настоящий материал подготовлен на основе сборника  
International IDEA, *Democratic Transitions: Conversations with World Leaders* [Демократические преобразования: беседы с мировыми лидерами], eds S. Bitar and A. Lowenthal (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 2015)

ISBN (печать): 978-91-7671-220-7

ISBN (PDF): 978-91-7671-221-4

# Содержание

Предисловие .....	4
От авторитарного правления к демократическому управлению: извлечение уроков из опыта политических лидеров .....	8
Общие контуры девяти успешных преобразований .....	12
Повторяющиеся проблемы переходного периода .....	20
Извлечение уроков из опыта политических лидеров.....	26
Изменяющиеся условия осуществления преобразований .....	46
Качества, присущие политическим лидерам.....	56
Взгляд в будущее .....	62
Примечания .....	66
Сокращения и аббревиатуры .....	69
О лидерах: краткие биографии политических деятелей, принявших участие в беседах .....	70
Об авторах.....	84
О Международном институте демократии и содействия выборам (МИДСВ).....	85

# Предисловие

Международный институт демократии и содействия выборам (МИДСВ) с удовлетворением представляет публикацию «От авторитарного правления к демократическому управлению: извлечение уроков из опыта политических лидеров». В этом очерке профессор Абрахам Ф. Ловенталь и сенатор Серхио Битар излагают основные выводы из своих бесед с 13 видными политическими деятелями, которые сыграли ведущую роль в процессах, положивших конец автократии и обеспечивших переход к демократии в девяти различных странах на пяти континентах. Проведенные по заказу МИДСВ и по инициативе моего предшественника г-на Видара Хельгесена, эти беседы позволяют прояснить вызывающие огромный общественный интерес особенности того, каким образом был положен конец репрессивным режимам, а демократия восторжествовала. В этих беседах приняли участие такие политические деятели, как Фернанду Энрике Кардозу из Бразилии, Джон Куфуор и Джерри Ролингс из Ганы, Б. Ю. Хабиби из Индонезии, Фелипе Гонсалес из Испании, Эрнесто Седильо из Мексики, Александр Квасневский и Тадеуш Мазовецкий из Польши, Фидель В. Рамос из Филиппин, Патрисио Эйлвин и Рикардо Лагос из Чили, и Ф. В. де Клерк и Табо Мбеки из Южной Африки.

Полная подборка записей этих бесед (вместе с очерком о конкретных условиях и особенностях преобразований в каждой из стран, а также хронологией связанных с ними событий, биографическими справками о каждом лидере и соответствующей библиографией) была опубликована в сентябре 2015 года в издательстве Университета Джонса Хопкинса в сборнике *Democratic Transitions: Conversations with World Leaders* [«Демократические преобразования: беседы с мировыми лидерами»] под редакцией Серхио Битара и Абрахама Ловенталя. В книгу также войдет специальная глава, подготовленная Джорджиной Вэйлен из Манчестерского университета, о роли, которую сыграли женщины и женские движения в осуществлении этих преобразований, а также заключительная глава, написанная Ловенталем и Битаром, которую мы представляем в настоящей публикации в форме очерка. Невозможно найти другую книгу, в которой собран политический опыт и мудрость такого числа

мировых лидеров и их взгляды в отношении того, каким образом можно покончить с авторитарным правлением и осуществить переход к демократическому управлению, то есть даются ответы на вопросы, которые являются своевременными и непреходящими.

Переводы этой работы на арабский, нидерландский, французский, бирманский и испанский языки опубликованы, и уже осуществляется перевод ее основных положений на португальский и вьетнамский.

Переход к демократии, разумеется, обеспечивается не только и, возможно, даже не столько теми, кто находится на вершине политической иерархии. Массовые движения, организации гражданского общества и инструменты, которые они используют, играют важнейшую роль практически во всех процессах демократических преобразований. Политические партии, профсоюзы, женские движения, студенты, профессиональные ассоциации, религиозные организации и международные учреждения помогают добиться перемен. Социально-экономические структуры, демографические и геополитические реалии и глубинные особенности национальной истории и культуры являются элементами, которые, с одной стороны, формируют востребованность демократии, а с другой — создают препятствия, которые надлежит преодолеть.

И все же эти интервью убедительно свидетельствуют о том, что роль политических лидеров в жизни общества весьма высока. Преобразования в Южной Африке невозможно представить без Нельсона Манделы, Ф. В. де Клерка, Оливера Тамбо и Табо Мбеки. Точно так же невозможно понять смену многолетнего режима Сухарто в Индонезии без решающей роли Б. Ю. Хабиби, постичь преобразования в Чили без признания особого вклада Патрисио Эйлвина и Рикардо Лагоса, воспринять преобразования в Испании без решающей роли короля Хуана Карлоса, Адольфо Суареса и Фелипе Гонсалеса, или оценить переход к демократии в Польше, не осмыслив ту роль, которую сыграли Лех Валенса, Войцех Ярузельский, Тадеуш Мазовецкий и Александр Квасьневский. Структуры, безусловно, важны, но не менее важны и те люди, которые преобразуют мир. Политологи зачастую склонны преуменьшать

значение руководящей роли политических деятелей. В этом очерке и во всей книге роль лидеров выдвигается на первый план.

Я горжусь этим достижением и считаю, что этот очерк и книга станут ценными источниками информации для нынешних и будущих политических лидеров и граждан всего мира, стремящихся к тому, чтобы установить и углубить демократические формы правления; для активистов организаций гражданского общества; для средств массовой информации и для международного сообщества; а также для всех, кто хочет осмыслить и укрепить процесс проведения и поддержки демократических преобразований.

Ив Лётерм

Генеральный секретарь

Международный институт демократии и содействия выборам  
(МИДСВ)

**Интервью, представленные в сборнике**  
**«Демократические переходные процессы:**  
**беседы с мировыми лидерами»**

**Фернанду Энрике Кардозу**  
Президент Бразилии, 1995–2003 гг.

**Патрисио Эйлвин**  
Президент Чили, 1990–1994 гг.

**Рикардо Лагос**  
Президент Чили, 2000–2006 гг.

**Джон Агиекум Куфуор**  
Президент Ганы, 2001–2009 гг.

**Джерри Джон Ролингс**  
Президент Ганы, 1993–2001 гг.

**Б. Ю. Хабиби**  
Президент Индонезии, 1998–1999 гг.

**Эрнесто Седильо**  
Президент Мексики, 1994–2000 гг.

**Фидель Рамос**  
Президент Филиппин, 1992–1998 гг.

**Александр Квасьневский**  
Президент Польши, 1995–2005 гг.

**Тадеуш Мазовецкий**  
Премьер-министр Польши, 1989–1991 гг.

**Ф. В. де Клерк**  
Президент Южно-Африканской Республики, 1989–1994 гг.

**Табо Мбеки**  
Президент Южно-Африканской Республики, 1999–2008 гг.

**Фелипе Гонсалес**  
Председатель Правительства Испании, 1982–1996 гг.

# От авторитарного правления к демократическому управлению:

**извлечение уроков из опыта  
политических лидеров**

Абрахам Ф. Ловенталь и Серхио Битар

Оппозиционные движения, зачастую призывавшие к установлению демократии, бросали вызов авторитарным правительствам в таких разных странах, как Египет, Тунис, Йемен и Мьянма. Некоторые из этих правительств сошли со сцены, другие, скорее всего со временем, последуют за ними, поскольку недемократические режимы в Восточной и Западной Азии, Северной Африке и Африке к югу от Сахары, а также в Латинской Америке и Карибском бассейне уже сталкиваются с нарастающими требованиями демократизации политического участия и представительства.

Построение демократии, идущей на смену авторитарным режимам, никогда не было и не будет легким и быстрым процессом. Тем не менее, на протяжении нескольких десятилетий стремление к переменам, иногда обращающееся вспять, в целом приводило к формированию более открытой политики на основе принципов широкого участия и подотчетности. Возросшие ожидания в отношении личной независимости и свободы выражения политических взглядов зачастую были связаны с расширяющейся урбанизацией и более высокими уровнями доходов, образования и грамотности. Эти тенденции, в свою очередь, ускорились с появлением новых информационно-коммуникационных технологий, облегчивших мобилизацию оппозиционных движений.

Во всем мире люди хотят, чтобы их голос был услышан и принимался во внимание. Стремление к свободе выражения политических

взглядов вновь ставит вопрос о переходе от авторитарного правления к демократии в центр международной повестки дня, что предопределяет актуальность изучения опыта осуществления предшествующих демократических преобразований. Это особенно важно, поскольку успешные преобразования в прошлом были отнюдь не неизбежны, а во многих случаях — непредсказуемы.

В настоящем очерке изложены выводы из наших бесед с 13 политическими лидерами (11 бывших президентов и два бывших премьер-министра) из девяти стран, которые в течение последней четверти XX века содействовали переходу от автократии к демократии в своих странах. Во всех этих девяти странах была создана система демократического управления, в некоторых случаях неравномерно и неполностью, а также с внушающими беспокойство неудачами, но несмотря на это до сих пор бесповоротно.

В ряде других стран попытки перехода к демократии провалились. Мы уделяем особое внимание этим девяти успешным примерам, с тем чтобы воспользоваться идеями лидеров, большинство из которых к настоящему времени давно отошли от межпартийной политической борьбы, но сыграли ведущую роль в продвижении своих стран по пути к демократии. Мы стремимся к тому, чтобы вычленили принципы, которые могут оказаться полезными для тех, кто захочет добиться успеха при осуществлении демократических преобразований в будущем.<sup>1</sup>

Сначала мы обрисовываем контуры этих девяти переходных процессов, выдвинув на первый план их основные сходства и различия. Мы высветим ряд непростых проблемных вопросов, которые возникали неоднократно, хотя и в различных формах. Затем мы покажем, каким образом политические лидеры, будь то из числа находящихся у власти представителей авторитарных режимов, готовых поддержать переход к демократии, или их противников из оппозиционных движений, стремившихся к осуществлению таких преобразований, воспринимали и решали эти часто встречающиеся проблемы. Мы рассмотрим стратегии, которые эти лидеры разрабатывали, препятствия, с которыми они сталкивались, и уроки, которые можно извлечь из их опыта. Мы обсудим, в чем обстоятельства нынешних

и будущих преобразований будут отличаться от тех, которые существовали в конце XX века, и что именно эти различия могут означать для будущего. В заключение мы определим отличительные качества, присущие политическим лидерам, которые проявились в этих интервью и очень нужны в наше время. Сами по себе лидеры не могут ни обеспечить переход к демократии, а ни самолично сохранить его, но без их вклада обойтись невозможно.



# Общие контуры девяти успешных преобразований

- Большинство из этих переходов от авторитарного правления к демократии были длительными процессами, а не разовыми событиями. Всеобщее внимание привлекли такие драматические моменты видимых перемен, как инаугурация Нельсона Манделы в Южной Африке, массовый выход участников филиппинского движения «Власть народа» на улицы, судьбоносная победа в рамках кампании «Нет» на плебисците 1988 года в Чили и неожиданное поражение польских коммунистов на частично свободных выборах 1989 года. Но, как и большинство из рассматриваемых девяти переходов, эти процессы происходили постепенно в течение длительного времени. Знаковые события могут сыграть жизненно важную роль как катализатор или символ политических преобразований, но путь к демократии зачастую начинается за годы до и продолжается в течение многих лет после таких моментов. Тем, кто хочет осуществить или поддержать демократические преобразования, следует не забывать об этом.

Эти переходные процессы, как правило, зарождались задолго до того памятного момента, когда с авторитарным режимом было, наконец, покончено. Первые шаги на пути к преобразованиям нередко происходили тихо и даже незаметно: в политической оппозиции, в самом авторитарном режиме, в гражданском обществе или одновременно в разных местах.

Что касается оппозиционных движений, то эти предшествующие переходу этапы — иногда с участием политических партий, исследовательских групп, аналитических центров, профсоюзов, женских и студенческих движений и других национальных неправительственных организаций (НПО) — способствовали

установлению или углублению личных связей и укреплению доверия между разрозненными группами оппозиции. В некоторых случаях они также благоприятствовали поддержанию связи и формированию взаимопонимания между деятелями авторитарного режима и лидерами оппозиции.

- Начавшись, переходные процессы развиваются разными темпами, продвигаясь вперед и отступая назад — зачастую зигзагообразно. Неожиданные события могут повлечь за собой серьезные последствия. Избранный президент Бразилии Танкреду Невис, выдвинутый оппозиционным движением в качестве кандидата на многоступенчатых выборах 1985 года, смертельно заболел накануне вступления в должность в качестве первого гражданского президента после двух десятилетий военного правления. В результате политической сделки, которая была заключена в целях улучшения перспектив оппозиции на выборах, смерть Невиса неожиданно привела на президентский пост избранного вице-президента Хосе Сарни, консервативного гражданского деятеля из числа сторонников военного режима, что замедлило, но в некотором смысле облегчило переходный процесс. Неудавшийся заговор левых экстремистов с целью покушения на жизнь Аугусто Пиночета в Чили в 1986 году вынудил демократическую оппозицию окончательно порвать с теми, кто был готов прибегнуть к насилию. Политические убийства Луиса Карреро Бланко в Испании, Криса Хани в Южной Африке и Бениньо Акино (лидера политической оппозиции режиму Фердинанда Маркоса на Филиппинах, который был убит на летном поле аэропорта по возвращении из ссылки в Манилу в 1983 году) способствовали принятию важных политических решений. Падение Берлинской стены в 1989 году и последующие перемены в ну-

три Советского Союза, завершившиеся его распадом, радикально изменили контекст преобразований в Польше и Южной Африке, а финансовый кризис 1997–1998 годов в Азии подточил режим Сухарто в Индонезии. Политические лидеры не могли предусмотреть столь неожиданные события, многие из которых повлекли за собой возникновение непредвиденных препятствий. Эти события потребовали принятия быстрых мер реагирования, но не подорвали возможности для установления демократии.

- Лишь в редких случаях падение авторитарных режимов происходило стремительно, например, в результате экономического кризиса, как это произошло в Индонезии в 1998 году, либо под напором народного возмущения, вызванного провокационными событиями, такими как политическое убийство Акино, за которым последовали грубо сфальсифицированные «моментальные» выборы, инсценированные Маркосом в 1986 году.<sup>2</sup> Но даже в этих исключительных случаях длительный процесс мобилизации общества на борьбу с правящим режимом, за которым следовали негласные или открытые переговоры, зачастую способствовал подготовке соглашений о принципах и процедурах, необходимых для того, чтобы демократическое управление стало возможным. Демократия не возникает напрямую из действий толпы на улицах, какими бы впечатляющими они ни были.
- Для достижения зрелости и институционализации большинства из этих преобразований потребовались многие годы. В некоторых странах, включая Бразилию, Испанию, Польшу, Филиппины, Чили и Южную Африку, чтобы положить конец авторитарному правлению потребовалось многолетнее давление со стороны оппозиционных движений. Этот процесс прошел множество этапов и время от времени обращался вспять. В Южной Африке, Гане, Польше и Бразилии автократические режимы (или входящие в их состав группы) вступали контакт с умеренными оппозиционными элементами отчасти в целях укрепления международной легитимности или в порядке реагирования на внешнее давление и налаживали взаимоотношения с оппозиционными силами, которые были готовы вести переговоры о переходе к большей открытости политической системы. Например, в Испании,

Южной Африке и Польше длительно вызревавшие процессы налаживания диалога и ведения переговоров между элитами стали результатом затянувшихся конфликтов, сопровождавшихся периодическими демонстрациями силы одной или обеими сторонами. Эти переговоры определили параметры и позволили постепенно разработать основополагающие принципы и правила взаимодействия, которые позволили демократическим движениям получить широкую поддержку и в конечном итоге взять верх.

- Переходные процессы характеризовались некоторыми общими чертами, но отличались по времени зарождения, последовательности и направленности развития. Они возникали при различных обстоятельствах, в том числе в условиях личной диктатуры при поддержке военных в Испании, Индонезии и на Филиппинах; институционализированного военного правления в Бразилии и Чили; квазиеевого правления харизматичного автократа в Гане; систем самых разных типов с преобладанием одной партии в Мексике и Польше, в последнем случае подкреплявшейся и ограничивавшейся внешней поддержкой со стороны Советского Союза; и исключительного правления белой олигархии, которая долгое время подавляла чернокожее большинство населения Южной Африки.<sup>3</sup>

Эти режимы различались по ряду других параметров, влиявших на то, как завершалось их правление, и обуславливавших перспективы перехода к демократии. Они различались по степени контроля своей национальной территории и обеспечения лояльности своих граждан, в том числе лиц различного этнического происхождения, религиозных убеждений и региональной привязанности. Такие различия существенно повлияли на переходные процессы в Испании, Южной Африке, Гане, Индонезии и Филиппинах, где конкретные регионы и этнические группы требовали большей автономии и ресурсов.

Одним авторитарным правительствам удалось добиться достаточно хороших результатов в обеспечении экономического развития, содействии социальному благополучию и защите

национальной и гражданской безопасности, по крайней мере для основных слоев населения; а другим это не удалось. Переход к демократии в странах с относительно успешными режимами и крайне неустойчивыми режимами проходили по-разному, что предопределялось соотношением сил между правительством и оппозицией. Например, на переходные процессы в Бразилии, Испании и Чили повлияла поддержка населения, которое считало успешным деятельность находившихся у власти авторитарных правительств по обеспечению безопасности граждан и экономического роста.

Эти преобразования также определялись степенью профессиональной дисциплины и сплоченности, а также уровнем общественной поддержки вооруженных сил, полиции, разведки и других служб безопасности. Они были обусловлены относительной силой гражданских институтов, включая политические партии, законодательные органы и судебную систему. Переходным процессам в Чили и Бразилии способствовали сохранение и восстановление ранее существовавших политических партий, институтов и традиций. Прежние конституционные или правовые нормы и сетевые структуры также имели важное значение для Индонезии, Филиппин, Ганы, Мексики и Испании. В некоторых странах на переходных процессах сказались такие аспекты, как неприятие недавнего опыта насилия, репрессий и/или коррупции, а также ностальгия по достижениям прошлого.

Относительные преимущества и отличительные качества таких организаций гражданского общества (ОГО), как профсоюзы, религиозные общины, студенческие федерации и женские группы, в большей или меньшей степени оказали на них свое влияние. Важное значение имело и то, каким образом эти группы были связаны с авторитарным режимом, силами безопасности и деловыми кругами. Африканский национальный конгресс (АНК) в Южной Африке, коалиция «Нет», а затем Коалиция партий за демократию в Чили, социалистическая партия (Испанская социалистическая рабочая партия – ИСРП) и коммунистическая партия (Коммунистическая партия Испании – КПИ) в Испании, профсоюз «Солидарность» в Польше и другие партии,

политические движения и ОГО в других странах помогли мобилизовать силы, оказывавшие давление на авторитарные правительства. Чем шире становилась организованная поддержка оппозиционного движения и его лидеров, с тем большей вероятностью они могли добиться важных уступок в ходе нередко имевших место открытых или негласных переговоров с авторитарным правительством.

- Некоторые из этих переходных процессов были инициированы, по крайней мере частично, взаимным сближением различных групп в высших эшелонах авторитарного режима и оппозиции, как это произошло в Бразилии, Испании, Мексике, Польше и Гане. В некоторых случаях режимы реагировали главным образом на давление, оказываемое мобилизацией общества снизу вверх, как, например, в Польше, Индонезии, на Филиппинах, в Чили и Южной Африке. Многие переходные процессы стали результатом негласных или открытых переговоров между различными звеньями действующего правительства и оппозиционными группами, как это произошло, хотя и со своими особенностями, в Испании, Бразилии, Южной Африке, Чили, Индонезии, Мексике и Польше. Несколько (но не много) переходов к демократии строились на основе официально оформленных межэлитарных договоренностей, таких как Пакты Монклоа по вопросам экономической политики в Испании, которые позднее переросли в политические соглашения.

Все эти преобразования были результатом взаимодействия внутренних сил и процессов, но свое особое влияние на них оказал и более широкий международный контекст, а также конкретные действующие лица за пределами страны. Важное значение имели региональные тенденции, преобладающие международные идеологические установки и взаимосвязи с давно установившимися демократиями, а также характер и степень интеграции каждой страны в мировую экономику.<sup>4</sup> Наряду с этим конкретное давление в некоторых случаях оказывали ведущие мировые державы, соседние страны, международные учреждения и другие внешние стороны, включая НПО, деловые круги, организации трудящихся и средства массовой информации, а

также диаспоры. Во многих странах свою роль сыграли личный опыт политических лидеров, приобретенный ими за рубежом, зачастую в изгнании, а также вытекавшие из этого идеи и сети взаимодействия, о чем свидетельствуют беседы с Фернанду Энрике Кардозу, Рикардо Лагосом, Табо Мбеки и Б. Ю. Хабиби.

В некоторых (но далеко не во всех) случаях политические лидеры, политические партии и другие участники извлекли уроки из опыта предыдущих преобразований и международного обмена идеями. Мбеки подчеркивает, что советы танзанийского президента Джулиуса Ньерере относительно разработки новой конституции повлияли на образ мышления членов АНК в Южной Африке, а опыт Чили, приобретенный в ходе работы Комиссии по установлению истины и примирению, помог заложить информационную основу деятельности в Южной Африке, направленной на создание системы отправления правосудия в переходный период. Лагос отмечает, насколько важными для чилийцев стали рекомендации Фелипе Гонсалеса из Испании в отношении того, как следует взаимодействовать с вооруженными силами, полицией и разведывательными службами. И Тадеуш Мазовецкий, и Александр Квасьневский из Польши упоминают, что ввод советских войск в Чехословакию и Венгрию повлиял на взгляды как генерала Войцеха Ярузельского, так и польской оппозиции.

Конкуренция между Соединенными Штатами Америки и Советским Союзом в эпоху холодной войны и ее окончание оказали глубокое воздействие на все эти переходные процессы. Хотя международные действующие лица сами по себе не играли решающей роли ни в одном из этих переходных процессов, практически во всех случаях важное значение имела международная поддержка местных действующих лиц (или взаимодействие с ними) и/или прекращение внешней поддержки со стороны авторитарного режима.

Однако ни один из этих структурных, исторических и контекстуальных факторов сам по себе не предопределял, когда и как будет положен конец автократии, или будет ли в конечном итоге сформирована демократия, а если да, то каким образом.

Политическим лидерам, возглавлявшим правительства, партии и движения, предстояло принять важнейшие решения, зачастую посредством выбора из нескольких одинаково непривлекательных вариантов. Свою роль играли как умение, так и удача.

Во всех этих девяти странах смена авторитарного правления увенчалась установлением конституционной демократии, институционализированной посредством регулярных, в основном свободных и разумно справедливых выборов в сочетании с осмысленными ограничениями в отношении исполнительной власти и практическими гарантиями основных политических прав, особенно свободы слова и собраний, и индивидуальных свобод.<sup>5</sup> Некоторые из этих стран по-прежнему сталкиваются с серьезными проблемами, связанными с характером или уровнем эффективности демократического управления (или установленными ограничениями), однако во всех этих случаях основные демократические институты продолжают действовать. Тот факт, что всем этим странам удалось не только перейти к конституционной демократии, но и сохранить ее в течение жизни целого поколения (или более длительного времени), делает извлечение уроков из опыта политических лидеров, которые стояли во главе этих исторических преобразований, особенно полезным.

**Учитывая многообразие обстоятельств и сценариев перехода от авторитарного правления к демократии, «универсальной модели, пригодной для всех случаев», или простого руководства по «передовой практике» для таких преобразований быть не может. Но мы можем многому научиться у лидеров, которые были в центре этих преобразований, особенно путем выявления и изучения того, как они воспринимали и решали ключевые вопросы, которые возникали практически во всех случаях.**

# Повторяющиеся проблемы переходного периода

Особое внимание следует уделить широкому кругу проблем, которые связаны с четырьмя этапами преобразований, включающими подготовку к преобразованиям, свержение авторитарного режима, передачу власти и управление этим процессом, а также стабилизацию и институционализацию формирующейся демократии. Эти проблемы возникали нелинейно и необязательно в одном и том же хронологическом порядке, но они возникали во всех этих случаях и, вероятно, будут возникать в ходе будущих преобразований.

## *Подготовка к преобразованиям*

Внутренние силы, стремящиеся положить конец авторитарному режиму, как правило, должны были получить достаточно широкую поддержку и обеспечить согласованность и легитимность своих действий, а также располагать другими ресурсами, позволяющими поставить под сомнение способность правящего режима к государственному управлению, равно как и стать внушающими доверие претендентами на власть в стране. В некоторых случаях они также должны были стать приемлемыми участниками диалога для тех, кто в рамках авторитарного режима понимал, что режиму нужен партнер, который поможет реализовать стратегию ухода. Иногда им также надлежало внушить доверие международным действующим лицам, которые хотели оказать поддержку в переходный период. Достижение этих целей зачастую требовало преодоления глубоких разногласий в отношении задач, стратегий, тактики и руководящей роли между теми, кто выступал против авторитарного режима. Убедить разнообразные оппозиционные группы в необходимости преодолеть основные различия в подходах, чтобы выступить единым фронтом против авторитарного режима, как правило, было нелегко.

---

Для выстраивания широкой коалиции, твердо приверженной демократическим ценностям и способной свергнуть авторитарный режим, зачастую требуется упорная работа над преодолением разногласий внутри оппозиции, но при этом необходимо не забывать о необходимости пользоваться явными или скрытыми разногласиями внутри режима. Осмысление того, каким образом можно объединить оппозицию и расколоть правящий режим, было в центре многих переходных процессов, о чем говорил, например, Кардозу, который подчеркивал, что основной стратегией должно быть не свержение военных, а мотивация их к взаимодействию в поисках выхода из сложившейся ситуации.

## ***Свержение авторитарного режима***

Авторитарные правительства не уступали власть до тех пор, пока по крайней мере одна из влиятельных групп внутри режима не осознавала, что это единственный способ избежать крупных нежелательных последствий: значительной утраты поддержки в обществе, применения насилия против гражданского населения, раскола вооруженных сил, серьезного экономического ущерба, международного остракизма или угроз территориальной целостности страны. Чувство унижения в связи с военным поражением, экономический крах или провал выборов иногда ускоряли уход режима. Но эти удары по режиму обычно приводили к демократическим преобразованиям только тогда, когда определенные сегменты авторитарного правительства мирились с требованиями оппозиции об установлении демократии или их поддерживали.

Оппозиционным силам надлежало выработать подходы, которые могли бы побудить такие группы в авторитарном правительстве открыть дорогу преобразованиям. Для этого зачастую требовалось уверить их, что огульной мести бывшим правителям и их основным сторонникам не будет, что экономические и другие интересы устоявшихся центров силы будут соблюдаться, хотя откровенная коррупция и масштабные привилегии станут неприемлемыми, и что личные права бывших правящих элит после прихода новых людей к власти будут охраняться законом. Примирить такие заверения с вполне понятными ожиданиями давно исключенных из общественной жизни оппозиционных сил, которые пошли на большой риск в борьбе с авторитарным режимом, было нелегко. Но такая возможность существовала, и лидерам переходного периода как в действующих правительствах, так и в оппозиционных движениях нередко казалось, что сделать это необходимо.

## ***Передача власти и управление этим процессом***

Достижение успеха при осуществлении преобразований требовало разрешения многочисленных, зачастую взаимосвязанных внутренних противоречий и дилемм. Тем, кто пришел к власти, предстояло укрепить общественный порядок и положить конец насилию, в то же время стремясь обеспечить, чтобы все силы безопасности и разведки, включая те, которые были в центре предыдущих репрессий, впредь действовали в рамках закона и подлежали контролю со стороны новых гражданских властей.

Им также предстояло заручиться доверием внутри страны и обрести международную легитимность. Во многих случаях это включало разработку избирательных процедур, обеспечивающих учет и уважение воли большинства избирателей, а также необходимость дать заверения ключевым политическим группам из парламентского меньшинства (в том числе нередко тем, кто был связан с уходящим режимом) в том, что они будут представлены в органах власти, а их основные интересы будут защищены в соответствии с принципом верховенства права.

В-третьих, нужно было убедиться в том, что те, кто вступает в должность, хорошо подготовлены в техническом и политическом плане к исполнению своих новых обязанностей в области государственного управления. Это достигалось посредством прохождения такими лицами необходимой профессиональной подготовки и обретения ими новых навыков, привлечения к работе тех должностных лиц, кто уже обладал такими умениями и навыками и/или удержания некоторых кадровых сотрудников предыдущего режима, как это подчеркивают Гонсалес, Мазовецкий и Мбеки. По целому ряду вопросов — от макроэкономической политики до предоставления социальных услуг и поиска путей отправления правосудия в переходный период — управление государством требует видения будущего, компетентности и опыта, не присущих лицам, находящимся в оппозиции. Во многих случаях это означало обучение на рабочем месте.

Правительствам, сформированным пришедшими к власти оппозиционерами, предстояло сбалансировать потребность в специалистах с опытом практической работы в бюрократической, технократической, судебной системе и органах безопасности и задачу ограничения влияния бывшего режима. Им предстояло переориентировать бюрократию и силы безопасности и полиции с задачи обеспечения контроля за действиями отдельных лиц на обслуживание всех граждан. После этого они должны были убедить граждан принять новый порядок и начать доверять государству, действия которого по вполне понятным причинам, связанным с беззаконием и насилием, отвергались большинством населения.

Лидерам переходного периода надлежало сбалансировать противоречащие друг другу требования принятия мер реагирования на заявления лиц, чьи права человека были нарушены предыдущим режимом, и привлечения к ответственности тех, кто совершил грубые нарушения, сохраняя при этом лояльность сил безопасности (отдельные представители которых были причастны к этим нарушениям). Одновременно они должны были заверить граждан в том, что эти силы могут эффективно бороться с преступностью, насилием и в некоторых случаях с сепаратистскими и повстанческими

движениями. Им предстояло найти механизм, позволяющий бывшим злейшим врагам мирно признать друг друга, что представлялось непростой задачей.

Новые власти, как правило, наследовали давно укоренившиеся модели поведения, основанные на коррупции и безнаказанности. Им необходимо было создать или защитить независимые судебные органы, пользующиеся самостоятельностью и авторитетом, и независимые средства массовой информации, которые могли бы привлекать к ответу руководителей страны и других лиц, избегая при этом создания центров, обладающих правом вето, способных заблокировать все инициативы нового правительства.

Им также необходимо было добиться экономического роста и расширения занятости и контролировать инфляцию при улучшении жилищных условий, поддержке здравоохранения и образования и увеличении государственных расходов для удовлетворения долгосрочных потребностей бедных слоев населения. Это требовало от новых властей привлечения национальных и иностранных инвесторов, не вызывая опасений в том, что таким образом происходит распродажа страны привилегированным группам. Зачастую новым правительствам предстояло заручиться поддержкой общественности в проведении макроэкономической политики, призванной принести долгосрочные выгоды, но сопряженной с болезненными жертвами и неопределенностью в краткосрочной перспективе. В ходе всех этих переходных процессов национальные лидеры использовали рыночные подходы и проводили осмотрительную денежно-кредитную и бюджетно-налоговую политику. Они согласились (даже те из них, кто изначально был не слишком склонен к этому), что в условиях все более глобализированной экономики это сделать необходимо в сочетании с проведением сильной социальной политики, которая может обеспечить более справедливое экономическое развитие.

## ***Стабилизация и институционализация формирующейся демократии***

По мере углубления демократических преобразований политические лидеры нередко сталкивались с другими сложными проблемами. По прошествии нескольких лет общественность часто начинала обвинять демократических лидеров, а иногда и саму демократию, в неспособности оправдать экономические или политические ожидания. Движения, объединившиеся в борьбе против авторитарного режима, зачастую дробились, создавая проблемы для правительств, или же со временем распадались, вставая на позицию конформизма и бездействия.

Аналогичным образом организации гражданского общества, в том числе правозащитные группы и женские движения, которые внесли важный вклад в формирование оппозиции авторитарному режиму, иногда деградировали или же переходили на крайние и деструктивные позиции после того, как многие из их наиболее талантливых и прагматичных лидеров переходили в правительство или начинали участвовать в партийной жизни. В этих условиях поддерживать активность и независимость неправительственных организаций было нелегко. Выстраивание взаимовыгодных отношений между новым правительством и новыми оппозиционными силами (которые иногда включали представителей из бывших органов власти), а также независимыми социальными силами и организациями гражданского общества было непростой задачей. Ее решение требовало особой деликатности и постоянного внимания.

# Извлечение уроков из опыта политических лидеров

---

В крайне изменчивых условиях проведения системных преобразований политическим лидерам нередко приходится принимать решения, располагая весьма ограниченной информацией или гарантиями в отношении их последствий.<sup>6</sup> Многие из лидеров отметили, что они испытывали серьезные опасения, подталкивавшие их к нахождению компромиссов, которые в то время оценивались отдельными силами (а также некоторыми лицами, принадлежащими к последующим поколениям) как слишком робкие. Из их пояснений становится понятным, как и почему они принимали те или иные трудные решения по таким вопросам, как отношения между гражданским обществом и военными, отправлением правосудия в переходный период и определение областей исключительной компетенции.<sup>7</sup> Чувство страха перед возобновлением насилия также формировало их подходы к разработке конституции, избирательной системы и экономической политики. Риски, факторы неопределенности и жесткие решения были неизбежны, но они не всегда являлись препятствием, мешающим лидерам принимать меры по выводу общества из тупика.

## *Поступательное движение вперед*

Все эти лидеры полагали, что следует воспользоваться возможностью даже небольшого продвижения вперед и не отказываться от поэтапного прогресса в надежде на то, что позднее удастся добиться (без каких-либо гарантий) более значительных изменений. Они подчеркивали, что нежелательные ситуации необходимо урегулировать, а не пытаться начинать все сначала или просто избавляться от жестких ограничений, которые замедляют прогресс в достижении конечных целей.

Патрисио Эйлвин, например, рассказывает о дебатах в рядах оппозиции по вопросу о том, следовало ли (и на каких условиях) участвовать в плебисците 1988 года в Чили, санкционированном Конституцией Пиночета, которая была введена в силу в 1980 году, и о своих в конечном счете возобладовавших аргументах в пользу того, чтобы бросить вызов режиму в рамках его собственных правил, а не продолжать настаивать на его нелегитимности. Лагос вспоминает, что Фелипе Гонсалес дал ему и его коллегам совет «выбраться из колодца», то есть накопить больше силы и рычагов воздействия, прежде чем выдвигать дополнительные требования. Кардозу объясняет, что он придерживался мнения, против которого выступали многие другие представители бразильской оппозиции, о необходимости признания того, что военный режим не допустит прямых президентских выборов, и вместо этого вести работу в рамках установленных режимом правил, чтобы оспорить итоги выборов 1985 года.

Ф. В. де Клерк и Мбеки рассказывают о важнейшем решении, связанном с согласованием принципов временной конституции до проведения первых общенациональных демократических выборов в Южной Африке, — это решение в дальнейшем подлежало рассмотрению, дополнению и утверждению Конгрессом, который предстояло избрать позднее. Как Мазовецкий, так и Квасьневский подчеркивают значение соглашения о проведении частично свободных «договорных» выборов в Польше в 1989 году на условиях, призванных гарантировать коммунистам большинство мест в парламенте и утверждение генерала Ярузельского в качестве президента, с тем чтобы обеспечить постепенный переход власти. Джон Куфуор объясняет, почему он отверг идею бойкота его

партий выборов 2000 года в Гане. Эрнесто Седильо подчеркивает важность поэтапного реформирования избирательных процедур, предложенного главной оппозиционной партией (Партией национального действия – ПНД) и принятого правящей Институциональной революционной партией (ИРП), которое было осуществлено в течение нескольких лет, предшествовавших его президентству, когда казалось, что ИРП вряд ли когда-либо уступит власть в стране.

Эти лидеры неизменно уделяли первоочередное внимание укреплению своих позиций там, где это было возможно, даже тогда, когда некоторые приоритетные задачи, имеющие жизненно важное значение, могли быть решены лишь частично, а некоторые важные группы избирателей и сторонники выдвигали требования, которые лидеры считали нежизнеспособными. **Отказ от максималистских позиций иногда требует большей политической смелости, чем приверженность поставленным целям или строгое следование привлекательным, но, возможно, неосуществимым принципам.**

Для того чтобы бороться с репрессиями и добиваться открытости общества, лидерам оппозиции предстояло мобилизовать людей на протест, оспорить установленный порядок и правила, осудить тюремное заключение, пытки и высылку диссидентов и вести борьбу за национальное и международное признание нелегитимности правящего режима. Однако им всегда надлежало быть готовыми идти на компромиссы, которые укрепят их позиции. В свою очередь, находившиеся у власти представители авторитарных режимов, которые были открыты для перехода к демократии, должны были найти пути сохранения власти и получения поддержки со стороны своих основных избирателей, обеспечивая при этом определенное пространство для членов оппозиционных партий. Чтобы осуществить это, они должны были быть готовы пойти на риск как, например, это сделал де Клерк, призвавший провести и выигравший референдум среди только белого населения, чтобы заручиться поддержкой своего подхода к переговорам с АНК. Рассматривая этот вопрос под разными углами, Мазовецкий, Гонсалес, де Клерк, Мбеки, Кардозу, Эйлвин и Лагос сходятся во мнении, что лидерам обеих сторон надлежало сочетать постоянное давление с реальной

готовностью идти на компромиссы. Переход к демократии — это задача не для догматика.

## ***Необходимость в обнадеживающем и всеохватном видении***

Несмотря на то, что иногда было необходимо соглашаться на компромиссы, которые нельзя назвать удовлетворительными, эти лидеры осознавали необходимость последовательного продвижения широкого и обнадеживающего видения перехода к демократии и тех перемен, которые он принесет. Они подчеркивали важность продвижения вперед, а не концентрации внимания на причинах недовольства, существовавших в прошлом. Убедительное видение более долгосрочного будущего для всего общества в сочетании со скромными обещаниями сиюминутных выгод помогало выстоять в сложные и весьма напряженные переходные периоды с их опасностями, издержками и разочарованиями. Такое видение необходимо для борьбы со страхом, который может остановить работу общественных организаций и парализовать деятельность людей. Как подчеркивали Лагос, де Клерк, Мазовецкий и Гонсалес, преодоление всепроникающего страха стало огромной проблемой для многих из этих лидеров. Особенно уместным выглядит случай, о котором рассказал Лагос, когда женщина-социалистка, скрепя сердце, приняла решение голосовать за кандидата от консерваторов, чтобы избежать возврата к поляризации общества.

## ***Постепенное сближение взглядов и формирование коалиций***

Поощрение сближения позиций, достижение общего согласия и создание коалиций оппозиционных сил имели жизненно важное значение как для осуществления переходных преобразований, так и для начала построения системы демократического управления. В процессе определения всеохватывающих целей оппозиции и их достижения оппозиционным политическим деятелям надлежало установить взаимосвязи с общественными движениями, в том числе с трудящимися, студентами, женщинами, правозащитными группами и религиозными учреждениями. Наличие межэлитарных связей

как внутри оппозиционных сил, так и между оппозиционными силами и некоторыми из тех, кто выступал против смены режима, представлялось весьма важным. Не менее важным было утверждение мнения среди широкой общественности в отношении того, что демократические движения являются поистине всеохватными, а не просто механизмами реализации интересов конкретных лиц или групп. Участие общественных движений в мобилизации сил, находящихся в оппозиции авторитарному режиму, а затем в разработке новой конституции, защите прав человека и создании политических партий и гражданского общества было жизненно необходимым элементом преобразований.

Во многих случаях решающую роль в достижении этих целей сыграло участие женщин и женских организаций, о чем упоминали Хабиби, Мбеки, Кардозу, Джерри Ролингс, Лагос и Фидель В. Рамос, как это подробно обсуждается в главе, автором которой является Джорджина Вэйлен. Как подчеркивает Вэйлен, смена недемократического правления может открыть широкие возможности для социальных движений, которые пытаются изменить правила игры в отношении гендерных или других социально значимых вопросов. Чтобы эффективно вести такую работу, «женские организации нуждаются в четкой повестке дня, которая разрабатывается целым рядом действующих лиц и поддерживается широкой коалицией организаций гражданского общества».<sup>8</sup>

Достижение общности взглядов предполагает уделение особого внимания тому, что объединяет людей, а не тому, что их разделяет, как это подчеркивают Эйвин, Гонсалес и другие. Вместе с тем это влекло за собой принятие непростых решений с целью исключения некоторых групп, которые оказались не готовы отказаться от насилия или предъявляли ультимативные требования региональной, этнической или религиозной автономии. Объединение с такими силами, вероятно, понизило бы шансы на успех в переходный период в Испании, Южной Африке, Чили, Индонезии и на Филиппинах. Политическим лидерам приходилось добиваться взаимного признания зачастую враждебно настроенных по отношению друг к другу противников авторитарного режима и изыскивать пути сближения противоположных позиций или создания основы

для проявления взаимной терпимости по отношению к членам действовавшего на тот период правительства и их сторонникам, но при этом изолировать тех представителей обеих сторон, которые не были готовы пойти на компромисс.

Оппозиционным лидерам нередко приходилось налаживать взаимодействие с умеренными элементами старого режима и другими центрами силы в обществе, особенно с ключевыми представителями деловых кругов. Во многих случаях также необходимо было попытаться примирить взгляды членов оппозиции, проживавших в изгнании (или только что вернувшихся из него), с мнениями тех, кто создавал свои организации внутри страны, а иногда и выбирать между ними, как это отмечали Мбеки, Лагос, Кардозу и Гонсалес.

Для достижения общего согласия было важно проявить персональный подход и уважение. Хабиби сам обратился к Национальной ассамблее за поддержкой сразу же после падения режима Сухарто и санкционировал сохранение чрезвычайных полномочий, предоставленных Сухарто, за генералом Виранто, тем самым обеспечив его лояльность. Рамос принял подход к разработке политики на Филиппинах на основе широких консультаций и совещаний. Кардозу вместе со своей супругой посетил церемонию присвоения очередных званий офицерам вооруженных сил Бразилии, с тем чтобы укрепить личные взаимоотношения, опереться на которые ему понадобится позднее для того, чтобы удалить командующих видами вооруженных сил из кабинета министров и назначить гражданского министра обороны, как он ранее и намеревался. Эйвин лично принял активное участие в подборе членов чилийской Комиссии по установлению истины и примирению, пользовавшихся авторитетом в различных областях, иногда посещая их дома. Мазовецкий председательствовал на длительных заседаниях своего кабинета по формированию общего согласия и последовательно работал над тем, чтобы его правительство было основано на принципе максимально широкого участия. Седильо принял предложения оппозиционных ПНД и ПДР (Партия демократической революции) об изменении избирательных законов и процедур Мексики. Все эти инициативы требовали уверенности в себе, дальновидности, терпения, настойчивости и драгоценного времени. Они также показывали, что предпринимаются сознательные и продуманные усилия,

направленные на убеждение противоборствующих сил в том, что все они будут участвовать в формировании нового режима.

## **Создание и защита пространства для диалога**

Создание и защита пространства для прямого диалога между оппозиционными группами, а также между правительством и лидерами оппозиции зачастую имели решающее значение. Такие пробные усилия иногда требовали соблюдения секретности, что временно усугубляло взаимное недоверие между оппозиционными группами. Жизненно важно было навести мосты между политическими движениями и другими секторами, в том числе деловыми кругами, профессиональными ассоциациями, религиозными группами и организациями гражданского общества, некоторые из которых ранее сотрудничали с авторитарным режимом, но теперь, как представлялось, были готовы к нейтралитету или, возможно, даже к переходу на другую сторону. Эти лидеры считали, что гораздо важнее укреплять отношения, устремленные в будущее, чем спорить друг с другом о прошлом.

Такие диалоги, ориентированные на долгосрочную перспективу, зачастую оттачивали видение будущего и программы оппозиции, формировали зарождающийся консенсус и становились средством разработки совместных обязательств, в том числе в отношении демократии и прав человека. Наряду с этим они способствовали прояснению вопросов, по которым вести переговоры труднее всего. Эти диалоги порождали новые идеи, служили площадкой для анализа и даже помогали выработать нормы и правила игры для последующего демократического управления. Наглядной иллюстрацией этого стали тайные «переговоры о переговорах» между правительственными чиновниками и лидерами АНК, проводившиеся за пределами Южной Африки, а также «уединения по закоулкам» де Клерка и лидеров Национальной партии с целью формирования единой позиции на переговорах с АНК. Из других примеров можно упомянуть роль Группы 24, Центра христианского гуманизма, Центра латиноамериканских исследований (CIEPLAN) и Центра экономических и социальных

исследований «Вектор» в Чили; научно-исследовательского центра по общественным наукам (CEBRAP) и других аналитических центров в Бразилии; предварительные неофициальные дискуссии в Магдаленке и последовавшие за ними переговоры за круглым столом между профсоюзом «Солидарность» и коммунистическим правительством в Польше; переговоры между Адольфо Суаресом и Комитетом девяти в преддверии выборов 1977 года в Испании; а также роль исламских организаций в Индонезии и Ассоциации юристов и других групп гражданского общества в Гане. Важно было не сокращать и не прерывать долгие обсуждения, которые нередко требовались для выстраивания коалиций и формирования общего согласия.

## ***Разработка конституции***

Разработка новой конституции или внесение поправок в существующую конституцию, как правило, является неременной, но трудной, а иногда и опасной задачей. Этот процесс неизбежно приводил к обсуждению фундаментальных вопросов, имеющих особую важность: от социальных и экономических прав до структуры и деталей избирательной системы; от роли военных до реформы системы правосудия; и в некоторых случаях ставил на повестку дня вопрос о региональной автономии. Избирательные системы и процедуры нередко становились предметом серьезных разногласий, равно как и легализация ранее запрещенных политических групп, которые авторитарные правительства считали подрывными.

При разработке новой конституции использовался ряд альтернативных подходов: избрание конституционного собрания, учреждение специальной комиссии или делегирование этой функции парламенту, иногда до представления итогового документа общественности для утверждения на референдуме. Каждый процесс имеет смысл в определенных обстоятельствах. Независимо от выбранного процесса, лидеры подчеркивали важность привлечения широкого круга участников к разработке конституции и принятия активных мер по удовлетворению основных требований ключевых противоборствующих групп.

Это было важно даже тогда, когда означало неохотное принятие (по крайней мере, в течение некоторого времени) таких громоздких процедур, как недемократические положения в Чили: назначение сенаторов и особенно назначение бывшего президента Пиночета командующим вооруженными силами в течение восьми лет после его президентства и пожизненное назначение сенатором. В некоторых случаях лидеры переходного периода приходили к выводу о том, что для обеспечения широкой поддержки нового конституционного документа необходимо принять во внимание ожидания определенных слоев населения, что, возможно, впоследствии потребует пересмотреть. Это относилось, например, к весьма щедрым, но не обеспеченным бюджетно-налоговой политикой социально-экономическим гарантиям конституции Бразилии 1988 года, а также к ее положению о предоставлении различным видам вооруженных сил права на участие в кабинете министров, которые были пересмотрены во время президентства Кардозу.

Иногда приходилось осуществлять преобразования в несколько этапов. В Испании правительство во главе с Суаресом добилось утверждения положений о проведении демократических выборов в парламенте, в котором по-прежнему преобладали сторонники бывшего диктатора Франсиско Франко, и отложило разработку новой конституции до окончания этих выборов. В Польше предложенные конституционные реформы, которые не были одобрены действующим парламентом, были возобновлены президентом Квасьневским и представлены следующему парламенту, избранному демократическим путем (который их утвердил). Опыт Южной Африки был, пожалуй, самым сложным. Правительство де Клерка и АНК путем переговоров согласовали временную конституцию, основанную на 34 согласованных принципах. Они отложили составление проекта постоянного текста до тех пор, пока первый демократически избранный парламент не примет решение о принятии на себя функций Конституционного собрания, а после этого представит окончательный текст на утверждение Конституционного суда, с тем чтобы обеспечить соблюдение 34 принципов.

Все эти лидеры осознавали, что от того, будет ли текст конституции действительно постоянным, зависит куда меньше, чем от того, удастся ли его разработчикам добиться широкой поддержки в отношении его основных положений и легитимности, достичь общего согласия в том, что касается рамочных основ продвижения вперед, и договориться, каким образом (не слишком простая, но практически достижимая цель) в этот документ будут вноситься поправки на более позднем этапе, когда для этого созрели надлежащие условия. Хотя точные формулировки конституции, безусловно, имеют значение, важно также, как она принимается, когда и кем.<sup>9</sup>

Предоставление заверений различным элементам и сторонникам предшествующего режима в том, что их экономические и институциональные интересы (а также их личные права) будут защищены, зачастую имеет жизненно важное значение в процессе разработки конституции, несмотря на предсказуемые протесты, которые такие заверения вызовут у тех, кто ранее был исключен из общественной жизни (и нередко подвергался репрессиям). Один из важных принципов заключался в том, что гарантии должны были быть прозрачными и соответствовать демократическим и конституционным процедурам, с тем чтобы обеспечить возможность их дальнейшего пересмотра согласно этим процедурам на более поздних этапах. Нет необходимости одновременно решать такие трудные вопросы, как отправление правосудия в переходный период или отношения между гражданским обществом и военными, поскольку с ними можно справиться поэтапно в течение определенного времени. Например, объявив в 1990 году о создании Комиссии по установлению истины и примирению в Чили, Эйлвин пообещал добиваться справедливости лишь «насколько это возможно», но выразил надежду, что то, что возможно, со временем будет расширяться, как это в конечном итоге и произошло.

**Куда более важно было достичь согласия в отношении процедур, с помощью которых можно получить и оспорить политическую власть, чем заранее оговаривать конкретные детали политического представительства. Для обеспечения широкого участия в политическом процессе зачастую требовалось пойти на компро-**

**мисс, даже если это ограничивало властные полномочия выборных должностных лиц и создавало необходимость в дальнейших корректировках в будущем.**

Споры о том, не зашли ли такие компромиссы слишком далеко, продолжают и по сей день. Например, в Чили биномиальная избирательная система, принятая при Пиночете после плебисцита 1988 года, но до прихода к власти Коалиции партий за демократию, после пересмотра конституции в 2005 году осталась неизменной. Это позволило партии меньшинства, получившей одну треть голосов на окружных выборах в Конгресс, получить представительство, равное представительству партии большинства, получившей 60 процентов голосов, что затрудняло завоевание комфортного законодательного большинства любым президентом. Это спорное положение сохраняло силу вплоть до 2015 года, когда Конгресс утвердил новый закон о выборах, то есть на протяжении 25 лет после окончания диктатуры. Однако нет сомнений в том, что компромиссы такого рода способствовали вовлечению крайне поляризованных движений в мирное избирательное соревнование и тем самым создавали условия для формирования стабильного демократического общества, открытого для дальнейшей эволюции на более поздних этапах.

## ***Политическая экономия переходного периода***

Финансовый кризис 1997–1998 годов в Азии ускорил падение режима Сухарто и, таким образом, переход Индонезии к демократии. В Бразилии, Южной Африке и Польше, как свидетельствует Кардозу, длительный застой в экономике, краткосрочный спад и/или дефицит бюджета и высокая инфляция помогли убедить некоторые влиятельные экономические группы, процветавшие при авторитаризме, в том, что политические изменения стали необходимыми или, по крайней мере, приемлемыми. Безработица, экономический спад и в некоторых случаях инфляция также мобилизовали многих людей на выступления против авторитарных правительств. Непосредственные последствия переходных процессов, как правило, носили в большей мере политический, нежели материальный характер, но небла-

поприятные экономические условия, безусловно, ослабили позиции некоторых авторитарных правительств.

Независимо от того, как переходный период начинался, после формирования нового правительства экономические вопросы выходили на первый план. В Польше (и в других бывших коммунистических странах) в целях обеспечения сбалансированности бюджета социальные субсидии для большинства людей были сокращены или отменены. Как подчеркивали Мбеки, Хабиби и другие лидеры, задача сокращения масштабов нищеты, а также решения проблем, связанных с финансовыми кризисами и безработицей, во многих странах вступала в противоречие с необходимостью проведения экономических реформ и укрепления финансовой дисциплины в целях содействия будущему экономическому росту. Но жесткая бюджетная экономия, как отмечают Седильо и Мазовецкий, порождала опасность сильной политической реакции. Хабиби, Мазовецкий и Гонсалес выдвигают на первый план необходимость принятия оперативных мер по сокращению масштабов нищеты и проведению экономических реформ в условиях, когда население активно поддерживает политические изменения. Эйвин и Лагос подчеркивают, что обязательства Коалиции партий за демократию в отношении сокращения масштабов нищеты и обеспечения «справедливого» экономического роста получили поддержку как деловых кругов, так и трудящихся, и в то же время дали правительству необходимые полномочия, чтобы сдерживать требования повышения заработной платы, выдвигавшиеся, например, влиятельным профсоюзом шахтеров.<sup>10</sup> Во многих случаях для смягчения трудностей, с которыми сталкиваются наиболее уязвимые группы населения, необходимо было принимать специальные меры социальной защиты.

### ***Важное значение политических партий***

Как старые, так и новые политические партии играли важную роль в большинстве этих переходных процессов. Они создали региональные и территориальные сети взаимодействия, наладили связи с общественными движениями и организациями гражданского общества, помогли разработать и осуществить стратегии борьбы с авторитарным режимом и мобилизовали международную под-

держку. Партии помогали выбирать кандидатов, организовывать и проводить избирательные кампании, готовить платформы и программы предвыборной борьбы и управления государством, обучать кадры для государственной службы, выступать посредником в конфликтах между политическими союзниками и обеспечивать, чтобы правительства не теряли связь со своей социальной базой.

Авторитарные режимы, как правило, запрещали партии или пытались ослабить или уничтожить их. В исключительных случаях, например в Бразилии и Индонезии, они создавали «официальные» партии, чтобы поддержать самих себя. Иногда они допускали ограниченную деятельность официальной «оппозиционной» партии с целью легитимизации гегемонии правящей партии, как это произошло в этих двух странах, а также в Польше и Мексике. Авторитарные режимы обычно ограничивали доступ таких оппозиционных партий к финансированию избирательных кампаний и средствам массовой информации и нередко подавляли или запугивали лидеров оппозиции. Они, как правило, предпринимали действия по дискредитации политических дискуссий, партий и политиков либо препятствовали им.

Большинство лидеров, которые стремились покончить с авторитарным режимом и способствовать переходу к демократическому управлению, начинали с создания политических партий или их возрождения. Они стремились легализовать партии и обеспечить им справедливый доступ к средствам массовой информации и финансированию избирательных кампаний, а также помогали им выйти из застоя, преодолеть раскол и получить поддержку избирателей. В ряде случаев лидеры предпринимали меры по обеспечению международной солидарности и поддержки для достижения всех этих целей. Они прилагали значительные усилия для разработки правил и процедур проведения выборов, с тем чтобы помочь партиям избежать раздробленности и дать им возможность расширить и институционализировать свою социальную базу. Эйлвин, Лагос, Кардозу, Ролингс, Куфуор, Мбеки, де Клерк, Гонсалес, Рамос и Хабиби — все они уделяли особое внимание усилиям по созданию партий. (Мазовецкий, который не сделал эту цель приоритетной во время своего короткого пребы-

вания на посту премьер-министра, оглядываясь назад, заметил, что это было ошибкой.) Седильо, будучи членом ИРП, длительное время находившейся у власти, сыграл важную роль в обеспечении перехода Мексики к демократии, выступив за проведение реформы, создавшей более благоприятные условия для оппозиционных партий, которым он помог достаточно крепко встать на ноги, чтобы конкурировать с ИРП. Он также организовал первичные выборы в качестве механизма отбора кандидата в президенты от ИРП, тем самым «отрезав свой палец (*dedo*)», чтобы положить конец практике «*дедократии*» (*dedocracia*), согласно которой мексиканские президенты лично указывали на своих преемников в течение более чем шести десятилетий.

Индонезия, Гана, Польша и Филиппины — все они являются наглядным примером проблем, с которыми сталкиваются демократические страны в отсутствие сильных партий. Политические партии утрачивали свой авторитет и силу даже во многих устоявшихся демократических обществах, а нападки на «*партократию*» (*partidocracia*) стали обычным явлением во многих странах. **Однако партии играли и могут играть важную позитивную роль, когда они являются не только проводниками интересов отдельных политических деятелей и их приспешников. Институционализация партий требует времени и постоянного внимания, но чем раньше и последовательнее будут предприниматься соответствующие меры, тем весомее станут результаты.**

### **Обеспечение демократического гражданского контроля над вооруженными силами, полицией и разведывательными службами**

Почти в каждом случае главная задача заключается в том, чтобы поставить вооруженные силы и другие органы безопасности под контроль гражданских властей, признавая при этом легитимность их роли, их обоснованные требования в отношении выделения необходимых ресурсов, а также необходимость их защиты от

репрессий со стороны бывших оппозиционных сил.<sup>11</sup> В каждом конкретном случае эти вопросы решались по-разному, однако, как правило, необходимо было отстранить или уволить в отставку старших офицеров, ответственных за пытки и жестокие репрессии, поставить высших военачальников под непосредственный контроль гражданских министров обороны и твердо настаивать на том, чтобы офицеры, находящиеся на действительной военной службе, неукоснительно воздерживались от заявлений политического характера и участия в деятельности партий. Эйвин, Лагос, Кардозу, Гонсалес, де Клерк, Мбеки, Куфур, Мазовецкий, Квасьневский, Хабиби и Рамос приводят удивительные примеры того, как эти важные цели были достигнуты в самых разнообразных обстоятельствах. Истории из жизни, которые эти лидеры рассказывают о своих взаимоотношениях с военачальниками, красноречиво указывают на те качества, которые надо было проявить в решении этого сложного вопроса. Для принятия решения либо об увольнении того или иного высокопоставленного офицера с военной службы, либо об игнорировании допущенных им нарушений, а в более общем плане для того, чтобы призвать военных к порядку в интересах укрепления системы демократического управления, требовалось обладать проницательностью и мужеством.

Необходимо было признать заслуги и повысить уровень профессионализма и самооценки в рядах вооруженных сил, помочь им сосредоточиться на задачах внешней обороны, а не внутренней безопасности, а также обеспечить их необходимым оборудованием и средствами. Не менее важно было обеспечить, чтобы старшие гражданские должностные лица, отвечающие за политику в области национальной обороны, располагали достаточными знаниями в области безопасности и уважали своих военных коллег. Это было непросто в странах, где между демократическими движениями и вооруженными силами происходили ожесточенные столкновения, а взаимное недоверие и даже презрение в их отношениях оставались неискоренимыми.

Хабиби, Рамос, Гонсалес и Мбеки — все они подчеркивают необходимость отделения как полиции, так и служб внутренней контрразведки от вооруженных сил. Крайне важно было реорганизовать, переопределить и ограничить роль полиции путем

привития ей нового отношения к населению в целом и замены репрессий защитой, сохраняя при этом ее способность ликвидировать экстремистские группы. Службы внутренней контрразведки также должны были быть поставлены под гражданский контроль. Это было отнюдь не просто. Как подчеркивает Гонсалес, необходимо было создать условия для того, чтобы гражданские лица поступали на работу в разведывательные службы и становились кадровыми сотрудниками, что ранее не считалось подходящим местом работы для развития карьеры.

Осознание и последовательное разъяснение всех этих моментов имело жизненно важное значение для построения системы демократического управления. **Установление жесткого гражданского контроля над всеми силами безопасности и разведки зачастую становилось одной из самых затяжных проблем, с которыми сталкивались новые демократии. В некоторых случаях введение гражданского контроля сопровождалось непрекращающимся противостоянием (как явным, так и скрытым) между демократическим правительством и отдельными элементами вооруженных сил и/или разведывательных служб и полиции.** Например, Эйлвин сначала не последовал совету Гонсалеса создать свою собственную разведывательную службу, но со временем он осознал мудрость этого совета.

## ***Обеспечение отправления правосудия в переходный период***

Во всех странах существовали влиятельные политические и общественные силы, которые требовали привлечь членов бывшего авторитарного режима к ответственности за нарушения прав человека и вопиющую коррупцию. Однако крайне важно было сбалансировать необходимость установления истины и справедливости с требованием предоставить гарантии и обеспечить безопасность тем, кто покидает власть. В некоторых случаях прозрачные правовые процедуры осуществлялись в течение определенного периода времени и были направлены на установление истины (насколько это было возможно) в отношении нарушения прав, признания статуса потерпевших и даже возмещения им ущерба, а, когда это было целесообразно, привлечения основных нарушителей к судебной ответственности. Также

было важно предоставить гарантии тем, кто отказался от власти, и подтвердить, что никаких огульных преследований бывших должностных лиц не будет.

Какой-либо простой формулы решения этих сложных вопросов не существовало. В ходе состоявшихся бесед подчеркивалась особая важность открытого рассмотрения этих вопросов с особым упором как на признание статуса жертв, так и на меры по достижению взаимного понимания и терпимости, если не примирения. В Бразилии и Испании объявление амнистии позволило членам демократической оппозиции, действовавшим в подполье, вступить в открытую политическую борьбу. В Чили, Южной Африке и Гане жизненно важными шагами стали учреждение Комиссий по установлению истины и примирению и признание фактов нарушения прав человека. Внутреннее противоречие между стремлением провести «жирную черту» между прошлым и настоящим (как подчеркивали Мазовецкий и Куфуор) и необходимостью признать факт имевших место злоупотреблений и не забывать о них, с тем чтобы они не повторились (как подчеркивали Эйлвин, Лагос, де Клерк и Мбеки), разрешить непросто, но большинство политических лидеров боролись за то, чтобы к этим двум целям относились с уважением и совмещали их. В Индонезии, где факты нарушения прав человека замалчивались, нерешенные вопросы по-прежнему создают проблемы.

## ***Мобилизация внешней поддержки***

Внешние действующие лица — правительства, международные и многосторонние учреждения, корпорации, профсоюзы, религиозные организации, международные ассоциации политических партий и другие неправительственные структуры — оказали поддержку переходным процессам в большинстве стран. В некоторых случаях они обеспечивали необходимые условия и места для проведения диалога между различными оппозиционными группами, а также между оппозицией и представителями авторитарных режимов и других общественных сил. Как рассказывает Мбеки, такое содействие было наглядно продемонстрировано в Южной Африке, где крупная горнодобывающая корпорация предоставила финансирование и безо-

пасные места за пределами страны для тайных встреч между правительственными чиновниками и лидерами АНК, но эта поддержка также была значительной в Испании и Чили.

Внешние действующие лица помогали укреплять организации гражданского общества путем обмена опытом и оказания помощи и поддержки зачастую задолго до того, как авторитарному правлению был брошен реальный вызов или наступило время для смены власти. Внешние действующие лица содействовали обмену опытом между различными странами в области организации политических партий, избирательных систем и формирования моделей поведения, создания коалиций, разработки конституции и продвижения прав женщин. Они проводили подготовку по вопросам самоорганизации общин, поддержания связи и обмена информацией, проведения опросов общественного мнения и опросов проголосовавших избирателей на выходе с избирательных участков, быстрого подсчета голосов, наблюдения за выборами и по другим практическим аспектам построения демократии. В некоторых странах международные миссии по наблюдению за выборами помогли укрепить доверие к выборам и их результатам. Внешние организации также предоставляли возможности для обучения и налаживания связей по значимым вопросам, что помогало членам оппозиции готовиться к последующему выполнению обязанностей по руководству страной. Эти мероприятия имели важное значение, например, в Польше, где целое поколение экономистов прошли обучение за рубежом и знали, как осуществлять либерализацию неэффективной государственной экономики и продвигать концепцию свободного рынка. Политическое решение о построении рыночной экономики было принято в Польше, но обеспечить его реализацию помогло международное сотрудничество.

Международные действующие лица предоставляли возможность познакомиться с ранее накопленным опытом в решении часто встречающихся проблем, которые ставят под угрозу переходные процессы: отношения между гражданскими и военными структурами, обеспечение отправления правосудия в переходный период, проведение заслуживающих доверия выборов, реформа полиции и надзор за деятельностью органов внутренней

контрразведки, вплоть до деталей разоружения враждебно настроенных служб наружного наблюдения и разведывательной деятельности, которые были подробно описаны Гонсалесом. Они также содействовали налаживанию взаимных контактов и организации профессиональной подготовки для соответствующих представителей вооруженных сил, деловых кругов и профсоюзов, профессиональных ассоциаций и других секторов, что иногда способствовало укреплению демократических настроений и моделей поведения среди этих групп. Также они вселяли уверенность в себе, консультировали по широкому кругу вопросов и периодически давали подробные практические советы.<sup>12</sup>

Согласованное внешнее давление, направленное на то, чтобы обуздать репрессии и обеспечить уважение прав человека, включая свободу выражения мнений и собраний, нередко имело важное значение. Экономические санкции сыграли решающую роль в Южной Африке и Польше. Различные программы в области торговли, инвестиций, помощи и сотрудничества имели важное значение в Польше, Индонезии, Гане и на Филиппинах. Помимо давления международное признание Ролингса в связи с принятым им решением о проведении многопартийных выборов, принятии достаточно справедливых избирательных процедур и ограничении срока пребывания президента в должности укрепило его вклад в процесс перехода к демократии в Гане.

Наконец, международные организации, правительства, фонды и неправительственные организации иногда играли важную роль в переходный период в удовлетворении важнейших социальных и экономических потребностей. В Испании, Южной Африке, Гане и Польше они предоставили ресурсы для смягчения социальных последствий необходимых экономических реформ, инвестировали средства в развитие инфраструктуры и наращивание потенциала и предложили другую финансовую и техническую помощь. Европейский союз (ЕС) и правительство США внесли крайне важный вклад в оказание помощи Польше (и другим странам Центральной и Восточной Европы) в их продвижении по пути к демократии в 1990-х годах. Такая международная экономическая помощь может иметь решающее значение, если она предоставляется

в соответствии с местными нуждами и в сотрудничестве с местными структурами, но оставляет за ними право политического выбора по итогам политических дебатов и решений, принятых внутри страны.

Стремящимся осуществить переход к демократии силам и внешним действующим лицам необходимо понимать, каким может быть их потенциальный вклад и каковы пределы внешнего участия. Демократия может укорениться в обществе только после того, как она станет наиболее приемлемым способом борьбы за политическую власть. По просьбе местных участников процесса международные действующие лица могут во многих случаях без привлечения внимания выполнять большой объем работы для продвижения в этом направлении, но они не могут подменять собой внутренние силы. Более широкое понимание многих сложных проблем и препятствий, с которыми обязательно придется столкнуться, а также того, что создание системы демократического управления может потребовать значительного времени, должно способствовать тому, чтобы международные действующие лица не допускали поспешных, неэффективных и контрпродуктивных действий, а вместо этого неустанно вносили свой вклад на протяжении длительного периода времени. Вероятнее всего, их действия будут эффективными, если они будут прислушиваться к советам, поднимать вопросы, связанные со сравнительным анализом накопленного опыта, и побуждать местных действующих лиц рассматривать вопросы с различных точек зрения, а не продвигать заранее подготовленные решения.

# Изменяющиеся условия осуществления преобразований

Конкретные условия, в которых авторитарному правлению может быть брошен вызов в наши дни и в будущем, существенно отличаются от тех, в которых переход к демократии происходил в конце XX века. Мир продолжает меняться все более быстрыми темпами.

## ***Трансформация геополитики и международных норм***

Сегодняшние вызовы авторитарному правлению в основном свободны от факторов давления времен «холодной войны», которые сдерживали мобилизацию общественных сил, ограничивали возможности изменения режимов регулирования отношений собственности и предопределяли согласование политических позиций в свете международного геополитического баланса сил. По окончании «холодной войны» ведущие мировые державы стали менее склонны рассматривать политические изменения в авторитарных режимах, являющихся их союзниками, как угрозу, открывая тем самым больше возможностей для движений, стремящихся к демократизации, а также, вероятно, ослабляя международную поддержку таких сил в конкретных ситуациях.

Укрепление международных правовых норм и институтов защиты индивидуальных прав человека и судебного преследования за преступления против человечности, а также создание Международного уголовного суда несколько уменьшили возможность того, что прямые репрессии не вызовут осуждения или санкций. В ряде печально известных случаев жестокие репрессии продолжаются, но, по крайней мере, существуют международные стандарты,

---

которые в определенной степени препятствуют такой практике. Распад Советского Союза и ослабление международного влияния США в последние годы привели к формированию международной системы, в большей мере характеризующейся многополярностью. Международные ограничения в отношении процессов становления демократии ослабли, но вместе с тем уменьшился и международный потенциал реагирования на внутреннее насилие и грубые репрессии, а также оказания посреднических услуг в поиске решений. Некоторые права, в том числе права женщин, получили гораздо более широкое признание.

Распад советской экономической системы и усиление позиций Китая в мировой экономике способствовали глобальному повороту к экономической либерализации, рыночным реформам, частным иностранным инвестициям и глобализации мирового производства, финансов и торговли. В наши дни большинство правительств стремятся расширить международную торговлю и обеспечить соблюдение международных финансовых и инвестиционных норм и правил, что практически не оставляет странам с закрытой экономикой, особенно небольшим и средним по размеру странам, возможности участвовать в мировой экономике. Некоторые страны укрепили роль государства в предотвращении концентрации экономической деятельности, улучшении распределения доходов, содействии региональному развитию и охране окружающей среды.

Демократическое управление получило более широкое международное признание в качестве наиболее легитимной основы политического строя. Однако существуют различные

мнения в отношении того, что должна принести демократия и что требуется для ее установления. В ряде стран были установлены «конкурентные авторитарные» режимы, которые, не являясь неполными или распадающимися демократическими системами, скорее становятся результатом тщательно продуманных усилий, направленных на выдвижение альтернатив либеральной демократии путем сочетания достаточно свободных плебисцитарных выборов с авторитарным управлением.<sup>13</sup> Факторы давления, возникающие в результате процесса глобализации, вытекающая из этого открытость в отношении международного влияния и укрепление международно-правовых режимов и институтов могут со временем затруднить сохранение антидемократических мер и подавление прав человека, в том числе прав женщин, систематически применяемых на практике авторитарными правительствами, но речь об этом, разумеется, пока еще не идет.

## ***Наследие демократических преобразований прошлого***

Многие авторитарные режимы, прекратившие свое существование в 1970-х и 1980-х годах, а некоторые — в 1990-х годах, находились у власти в странах, которые ранее имели опыт конституционного демократического управления, причем в ряде случаев некоторые демократические институты все еще формально сохранялись. Политические деятели в этих странах располагали сетевыми структурами, имели опыт ведения переговоров и выработки компромиссов, а также были уверены в том, что они смогут эффективно соревноваться с другими политическими силами в рамках демократических правил. В будущем переходы от авторитарного правления к демократии нередко будут происходить в странах с небольшим или полностью отсутствующим опытом предшествующих преобразований, а в некоторых случаях и под руководством лидеров, которые долгое время подавляли инакомыслие. Некоторые национальные традиции управления, отзывчивого к нуждам людей, например на местном уровне, могут быть использованы против таких режимов. Всеобщий и мощный призыв к участию в самоуправлении, который, возможно, будет нарастать по мере повышения уровня доходов и способности к политическому самовыражению, также может стать фактором,

побуждающим к действию. Но развитие культуры демократической политики и ее институтов требует времени, усилий и навыков.<sup>14</sup>

## ***Социально-экономические, классовые и демографические различия***

Переходные процессы 1970-х и 1980-х годов, а в некоторых случаях и 1990-х годов, происходили главным образом в странах с растущим и образованным средним классом, который зачастую был благосклонно настроен в отношении расширения возможностей политического самовыражения и достаточно подготовлен в области права, государственного управления и экономики, что способствовало выстраиванию эффективной системы демократического управления. Попытки перехода к демократии в странах с низким уровнем дохода и развития, неокрепшими профсоюзами и общественными организациями, малочисленным средним классом, неэффективными государственными учреждениями, которые не в состоянии предоставить социальные услуги и обеспечить безопасность граждан, и нехваткой людей, прошедших подготовку в области государственного управления, могут оказаться еще более трудными, особенно перед лицом давления со стороны народных масс, желающих незамедлительно получить экономическую выгоду, так называемый «хлеб с маслом». Такие попытки будут предприниматься и в богатых ресурсами странах с высокими доходами и растущим средним классом, особенно на Ближнем Востоке, в Северной Африке и государствах Персидского залива. Многие из этих стран, однако, характеризуются раздутым государственным аппаратом и высоким уровнем кумовства и коррупции. По геополитическим причинам, связанным с их стратегическим местоположением или наличием природных ресурсов, на них оказывается лишь незначительное сколько-нибудь последовательное внешнее давление, с тем чтобы они сделали свою политическую систему более открытой. Такие режимы в большей степени имеют возможность подкупить или задуть оппозиционные движения.

Многие современные авторитарные режимы в Азии и Африке находятся у власти в обществах с высоким уровнем этнических и/или религиозных и региональных разногласий и неравенства, которые способствуют их поляризации. В некоторых странах растет

число разочарованных молодых людей, получивших образование, которые не могут найти оплачиваемую работу и поэтому могут быть легко мобилизованы для участия в протестах. Задача привлечения молодежи к участию в политических организациях, партиях и других общественных институтах, а не только в уличных демонстрациях, представляет собой серьезную проблему с точки зрения государственного управления во многих странах, включая давно сложившиеся демократии. Сегодняшние лидеры должны иметь хорошие связи с молодым поколением и поощрять их вступать в демократические организации и участвовать в их деятельности.

Все эти и другие проблемы, включая наличие мощных организованных преступных синдикатов и транснациональных экстремистских политических движений, оказывают сильное влияние на слабые политические институты. Поэтому будет непросто разработать подходы и создать институты, которые могли бы содействовать диалогу и сближению позиций, обеспечить функционирование системы сдержек и противовесов и механизма подотчетности, создать независимые судебные органы и обеспечить верховенство права, установить гражданский контроль над всеми силами безопасности и заложить другие основы демократии. Добиться установления демократической системы управления будет значительно труднее в странах со слабыми государственными органами и институтами, но это достижимо, о чем свидетельствует опыт Ганы.

## ***Международные усилия по продвижению демократии***

Многим преобразованиям в европейских странах, в том числе в Испании, Польше и других странах Центральной и Восточной Европы, в значительной мере способствовали перспектива интеграции в ЕС и предложения экономической помощи со стороны ЕС и Соединенных Штатов Америки, обусловленной проведением политических реформ. Переход к демократии в ряде латиноамериканских стран, в том числе и в Чили, был облегчен сначала благодаря повышенному вниманию администрации США к правам человека в конце 1970-х годов (при Джимми Картере), а затем возвращением политики США к активному продвижению

демократии и прав человека в середине 1980-х годов во время второй администрации Рональда Рейгана. Возможности перехода к демократии подкреплялись также консенсусом в отношении прав человека и политических свобод, достигнутым в Организации американских государств, и укреплением международно-правовых норм и институтов, включая Межамериканскую комиссию по правам человека и Международный уголовный суд. Переходу Мексики к демократии способствовала интеграция рынков труда и производственных процессов Мексики и Соединенных Штатов Америки и общая массовая культура, а также мобилизация американских и мексиканских деловых кругов и НПО в поддержку демократической открытости и верховенства права, подкрепленная принятием Североамериканского соглашения о свободной торговле.

Региональные институты сегодня и в будущем могут в равной, большей, а в некоторых случаях меньшей степени (например, в рамках Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива) выступать в поддержку демократического управления. Неуклонно, хотя и небыстро расширяющееся взаимодействие с региональными межправительственными организациями способствует соблюдению чистоты выборов и защите этого принципа. В полной мере вступила в силу Хартия Африканского союза по вопросам демократии, выборов и управления. План создания сообщества политической безопасности, принятый участниками Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), включает согласованные формулировки по стандартам демократии, и секретариат АСЕАН направил своих наблюдателей на дополнительные выборы 2012 года в Мьянме. Такие региональные партнерства являются важным ресурсом, которым могут воспользоваться лидеры переходного периода.

## ***Региональные и культурные различия***

В странах, где большинство населения исповедует ислам, предпринимаются (или могут быть предприняты) потенциально успешные попытки осуществить ряд преобразований, особенно в период, когда между сторонниками фундаменталистского и умеренного толкования ислама существуют заметные разногласия, а такие вопросы, как гражданское государство, роль вооруженных сил и народный

суверенитет, вызывают ожесточенные споры. Индонезия, крупнейшая страна мира, большинство населения которой составляют мусульмане, в течение жизни одного поколения выстраивала все более эффективную систему демократического управления, и во многих других преимущественно мусульманских странах силы, выступающие за демократию, являются весьма влиятельными. Однако в ряде стран могущественные консервативные круги настаивают на том, что законы должны исключительно или главным образом опираться на нормы шариата, а государство должно обеспечивать соблюдение ортодоксальных религиозных правил и следование традиционным представлениям в отношении роли мужчин и женщин. Как религиозные консерваторы, так и светские либералы считают морально неприемлемым компромисс в отношении роли религиозного права и статуса женщин. Таким образом и те, и другие могут поддерживать авторитарные решения, но разных типов и по противоположным причинам.

Вооруженные силы на Ближнем Востоке в основном привержены концепции гражданского, а не религиозного государственного строя. В наши дни им бросают вызов как светские демократы, так и религиозные фундаменталисты. При организации коллегиального обсуждения преобразований с военачальниками на международном уровне основное внимание следует уделять принципам и практическим мерам, которые в наибольшей степени способствуют как сохранению политической стабильности, так и слаженности и целостности военных институтов общества.

Религиозные учреждения нередко выступали в качестве оплота авторитарных режимов, но в конце XX века они иногда способствовали демократизации, особенно в таких римско-католических странах, как Испания, Бразилия, Чили, Филиппины и Польша. Важную роль сыграли такие кардиналы, как Рауль Сильва Энрикес и Хуан Франсиско Фресно в Чили, Паулу Эваристу Арнс в Бразилии, Висенте Энрике-и-Таранкон в Испании и Хайме Син на Филиппинах, а также папа римский Иоанн Павел II у себя на родине в Польше. В Южной Африке епископ Десмонд Туту, Англиканская протестантская церковь и духовенство из других церквей, включая некоторых голландских кальвинистских священнослужителей, также поддержали переход к

всеохватной демократии. Мусульманские организации, движения, партии и отдельные лица в Индонезии также способствовали построению в стране неконфессиональной демократии; особого упоминания заслуживает роль Абдурахмана Вахида (Гус Дура).

Мусульманские религиозные власти, несомненно, будут играть важную роль и в других странах, но степень их влияния, вероятно, будет различаться в зависимости от конкретных обстоятельств, а также преобладания арабской или неарабской культуры, точно так же как политическая роль различных христианских конфессий и политических лидеров различалась в зависимости от конкретной страны (а иногда в зависимости от ситуации внутри страны). Важной задачей является поиск путей более активного привлечения мусульманских религиозных властей к поддержке демократического управления. Такому взаимодействию может также способствовать международный обмен соответствующим опытом, включая консультации о методах наиболее эффективной борьбы с транснациональными организациями, придерживающимися экстремистских взглядов и поощряющими насилие как средство достижения сектантских целей.

## ***Информационно-коммуникационная революция***

Революция в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) подорвала способность правительств осуществлять контроль за распространением информации, сократила расходы на обмен альтернативными мнениями и новостями, облегчила организацию общественных мероприятий и привлечение внимания и поддержки извне. Любой человек в любом месте, располагающий камерой мобильного телефона, может спровоцировать массовые протесты, записывая вопиющие примеры неподобающего поведения. Эти процессы будут ускоряться по мере того, как смартфоны и высокоскоростной доступ в Интернет станут доступными для большинства населения, особенно среди молодежи. Социальные сети, использующие эти технологии, не могут заменить политические организации в деле управления государством, но они могут встряхнуть политические системы, требуя, чтобы политические

партии и институты адаптировались, поскольку в противном случае их влияние серьезно ослабнет.

Тем не менее инновации в области ИКТ не всегда способствуют демократизации. Они могут помочь создать кратковременные всплески участия народных масс, которые вселят в организаторов демократических преобразований излишнюю уверенность в своей способности продвигаться вперед без настойчивых и организованных переговоров и компромиссов. Они могут также позволить экстремистам расширить ряды своих сторонников и способствовать формированию представления о том, что радикально настроенные группы являются основными действующими лицами. Технологически развитые правительства, которым иногда помогают многонациональные компании, могут использовать те же самые технологии для подавления граждан. В наши дни правительства могут перехватывать электронные сообщения, идентифицировать протестующих, заснятых на камеры служб безопасности, и угрожать членам оппозиции или лишать их свободы.

Те, кто хотят осуществить или поддержать демократические преобразования, должны научиться использовать новые технологии и сочетать их с требующими больше времени, но жизненно важными процессами обсуждения, ведения переговоров, создания коалиций, достижения компромиссов и формирования общего согласия. Они должны также научиться защищать демократические силы от манипулирования ИКТ как авторитарными режимами, так и антидемократическими экстремистскими элементами.



# Качества, присущие политическим лидерам

Какой-либо изначально заданной модели централизованного отбора лидеров переходного периода не существует. К числу лидеров, с которыми мы беседовали, относились активисты оппозиции и представители авторитарных правительств, опытные политики, юристы и экономисты, высокопоставленный военный деятель, младший офицер вооруженных сил, редактор журнала, ученый-социолог и инженер-авиастроитель. Они придерживались различных религиозных убеждений и обычаев, были набожными или неверующими и включали католиков, протестантов и мусульман. Их внешний вид и манеры заметно отличались.

Некоторые из них фактически не были демократами по своему темпераменту, убеждениям, опыту или репутации. Джерри Ролингс правил в течение целого десятилетия в качестве военного диктатора и согласился провести открытые многопартийные выборы под внутренним и внешним давлением только тогда, когда тайные опросы общественного мнения показали, что он без труда победит. Беседа с ним продемонстрировала, что отношение Ролингса к представительной, либеральной демократии было и по-прежнему остается неоднозначным. Ф. В. де Клерк на протяжении многих лет был привержен концепции апартеида и недопущения чернокожего большинства населения Южной Африки к участию в управлении государством, пока в конце концов не убедился в том, что эта система не способна сохранить свою устойчивость по экономическим, политическим и моральным соображениям. Б. Ю. Хабиби был близким другом Сухарто, многолетнего индонезийского диктатора. Уважение Хабиби к демократическим институтам, по-видимому приобретенное в течение 20 лет, которые он провел в Германии, работая там в качестве

---

инженера-авиастроителя, не было очевидным до тех пор, пока он не пришел к власти после падения режима Сухарто. Начав без какой-либо политической базы или существенной поддержки, в противостоянии с неистовствующей оппозицией, вышедшей на улицы, Хабиби быстро обрел легитимность, предприняв ряд радикальных мер в направлении демократизации.

Александр Квасьневский, начинающий министр в коммунистическом правительстве Польши, который сыграл важную роль в качестве представителя этого режима на переговорах за круглым столом, позднее создал социал-демократическую партию, был избран президентом по завершении переходного периода и в конечном итоге способствовал укреплению новых демократических институтов и методов практической работы в Польше. Сменявшие друг друга польские политические лидеры привнесли совершенно разные качества в процесс решения меняющихся задач переходного периода. Лех Валенса был диссидентом и профсоюзным лидером, который сформулировал смелые требования и мобилизовал широкую народную поддержку, но позже во многом утратил свою легитимность, предприняв шаги по укреплению личной власти. Тадеуш Мазовецкий уделил основное внимание принятию жестких политических и экономических решений, реализации всеохватных и взаимопримиряющих подходов, не упуская из виду вопросы управления важными для Польши взаимосвязями с Ватиканом и деликатными отношениями с Советским Союзом. Квасьневский сконцентрировал свои усилия главным образом на повышении эффективности системы административного управления и институционального строительства.

Эрнесто Седильо был склонен к демократии с ранних лет, но занимал важные посты в правящей мексиканской ИРП в то время, когда эта партия контролировала назначение на практически все политически значимые должности в течение многих десятилетий. Ранее установленные избирательные процедуры были разработаны для обеспечения того, чтобы это господство продолжалось. Готовность Седильо как президента согласиться на внесение изменений в процедуры и условия проведения выборов открыла путь для смены власти в Мексике и продвижения к эффективному демократическому управлению, которое Седильо назвал «нормальной демократией».

Все эти лидеры — даже те из них, кто ранее принадлежал к автократическим режимам, — по разным причинам пришли к выводу о том, что из имеющихся альтернатив правительство, основанное на народном суверенитете и конституционных ограничениях, является лучшим выбором для их стран и для них самих. Одни из них твердо придерживались демократических принципов управления. Другие в меняющейся обстановке проявили значительную приверженность демократии в ответ на давление со стороны общества. Были и те, кто начал движение по пути к демократии лишь тогда, когда это стало политически выгодным. Ни один из этих лидеров не был святым. Все они были прагматичными политиками, которые искали способы получить или сохранить свое влияние и решить проблемы, делали ставку на демократические процессы, чтобы добиться этого, и помогли повести свои страны по пути демократии.

**Но вне зависимости от их жизненного опыта или мотивов эти лидеры разделяли некоторые общие качества, которые помогли им добиться успеха.**

- У каждого из них — у одних с самого начала, у других с течением времени — было стратегическое умение направлять деятельность в сторону все более всеохватного и подотчетного управления и принципиальная позиция в пользу мирных и постепенных (а не насильственных или поспешных) преобразований.
- Они уловили настроения и устремления граждан и укрепили усилия политических партий и общественных организаций по продвижению к демократии.

- Они диверсифицировали и расширили свою собственную базу поддержки и стремились ослабить влияние непримиримых элементов как внутри режима, так и в рядах оппозиции. Они смогли оценить интересы и влияние многочисленных центров власти и групп интересов и нередко находили пути к политическим компромиссам и урегулированию.
- Многие из них проявили решимость и мужество, иногда даже рискуя своей жизнью в условиях поляризации и насилия, которое унесло жизни их коллег. Часто эти лидеры проявляли настойчивость, терпение и стойкость перед лицом противостояния, препятствий и неудач и умели убеждать других сохранять присутствие духа.
- У них была уверенность в себе и спокойная убежденность, необходимая для принятия трудных, однозначных и своевременных решений. Некоторые из них обладали аналитическим и философским складом ума, но даже им удавалось последовательно двигаться вперед, а не пересматривать прошлые решения.
- Большинство из них в значительной степени полагались на компетентных партнеров, которые разделяли их политические ценности и обладали конкретным опытом решения сложных вопросов. Хотя они могли принимать ключевые решения по своему собственному усмотрению (и делали это), большинство из них в первую очередь концентрировали свои усилия на достижении общего согласия, формировании коалиций, наведении политических мостов и поддержании постоянных контактов с ключевыми группами избирателей и широкой общественностью.
- Как правило, им удавалось убедить других согласиться с их решениями. Хотя некоторые из них отличались исключительным красноречием и/или сильной харизмой, в большинстве случаев они использовали эти качества, понимая и учитывая основные интересы различных действующих лиц, включая противников, а не просто в силу принуждения или особенностей своего характера.
- Хотя они имели глубокие корни в обществе своих стран и полагались главным образом на взаимоотношения внутри страны, каждый из этих лидеров знал, как мобилизовать внешнюю поддержку, не становясь инструментом иностранных действующих лиц.

- Но самое главное заключается в том, что эти лидеры быстро реагировали на любые изменения ситуации и использовали неожиданные повороты, чтобы перехватить инициативу. Они прокладывали путь в бурных водах: подстраиваясь под течение, перекладывая руль влево или вправо, чтобы не наскочить на камни, и в конечном счете продвигаясь вперед. Не они определяли направление и скорость течения, но в конечном итоге им удалось направить свои страны в более спокойные воды демократического управления.

Неизвестно, были бы эти преобразования столь успешными без этих лидеров и их решений. Они и другие лидеры этих стран, такие как Нельсон Мандела, Сирил Рамафоса, Оливер Тамбо, Рольф Мейер и Десмонд Туту в Южной Африке; Корасон Акино на Филиппинах; Лех Валенса, Войцех Ярузельский, Адам Михник и Чеслав Кишак в Польше, Танкреду Невис, Улисс Гимараш, Луис Инасиу (Лула) да Силва и генералы Голбери ду Коуту-э-Силва, Эрнесту Гейзель и Жуан Фигейреду в Бразилии; Андрес Залдивар, Клодомиро Альмейда, Мануэль Бустос и Габриэль Вальдес в Чили; Мануэль Клутье, Порфирио Муньос Ледо, Куаутемок Карденас, Эрнесто Руффо и Висенте Фокс в Мексике; и король Хуан Карлос, Адольфо Суарес, Мануэль Фрага и Сантьяго Каррильо в Испании, помогли своим странам открыть путь к демократии.<sup>15</sup> Высшие политические руководители действовали не в одиночку, поскольку они не смогли бы добиться успеха без поддержки со стороны общества, политических и гражданских сил, но для построения новой реальности в рамках жестких ограничений им приходилось творчески и конструктивно работать в тесном контакте со многими другими лицами.

Перспективы построения демократии в других странах сейчас и в будущем в значительной мере зависят от появления и деятельности таких лидеров. Как подметил Сэмюэл Хантингтон: «Демократический режим устанавливают не тенденции, а люди. Демократии создаются не причинами, а действующими лицами».<sup>16</sup> Наши беседы дают этому убедительное подтверждение.



## Взгляд в будущее

---

В своем интервью Фелипе Гонсалес подчеркивает два момента. Он отмечает, что лидерству нельзя научиться в университете, а стать лидером можно только в реальной жизни путем применения общих принципов в конкретных обстоятельствах. И, цитируя покойного романиста Габриэля Гарсиа Маркеса, Гонсалес предполагает, что люди часто узнают о существовании таких общих принципов из жизненных историй и рассказов людей, которые делятся своим опытом. Это основополагающая предпосылка книги *Democratic Transitions: Conversations with World Leaders* («Демократические преобразования: беседы с мировыми лидерами»).

Появляются новые действующие лица, технологии, институты, нормы, проблемы и возможности, и этот процесс, несомненно, будет продолжаться. И хотя действующие лица и технологии стремительно меняются, императивы политического самовыражения и действия остаются куда более постоянными. Мобилизация сил во имя политической свободы, создание пространства для диалога, сближение взглядов и формирование общего согласия, разработка взаимоприемлемых процедур и правил взаимодействия и заверение противостоящих сил в том, что их основополагающие интересы будут защищены, останутся жизненно важными приоритетами. Создание механизмов для решения вопросов отправления правосудия и сохранения памяти о прошлом в переходный период, обеспечение гражданского контроля над вооруженными силами, полицией и разведывательными службами и защита как гражданского правопорядка, так и индивидуальных прав человека будут по-прежнему оставаться главными задачами. Это справедливо как в отношении тех, кто стремится покончить с авторитарными правительствами, так и тех, кто пытается противостоять попыткам правительства свести на нет де-

---

мократические завоевания народа. Такие правительства избираются на справедливой основе, но затем ослабляют контроль или игнорируют систему сдержек и противовесов в условиях демократии.

Социальные движения и организации гражданского общества, усиленные электронными сетями могут и будут оказывать давление на правительства и другие институты общества. Хотя эти действующие лица и методы их работы могут оказаться полезными, они не могут заменить политические партии, общественные организации и политических лидеров в решении таких трудных задач, как создание избирательных и правящих коалиций, завоевание общественной поддержки, разработка жизнеспособной государственной политики, обращение к населению с призывом к самопожертвованию во имя общего блага, внушение людям веры в то, что демократия возможна, обеспечение эффективного управления и сопротивление любым попыткам лишить граждан основных прав или ослабить подотчетность. Поэтому важность дальновидности, терпения, настойчивости и готовности к компромиссу будет сохраняться.

Уроки, извлеченные из этой публикации, подчеркивают не только усилия по прекращению диктатур; они также освещают некоторые из причин демократических регрессий и возвратов в недемократический режим, которые, например проявляются сейчас в некоторых странах Европы, Африки и Азии, а также в Северной и Южной Америке.

Демократия — это не то, что принимается как должное, как горы и реки или воздух, которым мы дышим. За ней нужно ухаживать как за садом — орошать, удобрять и подрезать. Демократическое управ-

ление требует постоянной трансформации, и должно реагировать на новые требования к участию, новые или расширенные права, безопасность граждан и здоровья планеты. Также необходима бдительность для предотвращения опасных концентраций власти, угроз для гражданских прав и прав человека, а также отсутствия подотчетности. Интервью, представленные в этой публикации, предоставляют ценную информацию о борьбе за достижение, поддержание или восстановление демократической жизни.

Будущим лидерам придется тщательно анализировать, какие аспекты предыдущего опыта в других странах имеют отношение к конкретным условиям их собственных стран. Знание того, что многие из проблемных вопросов, с которыми они сталкиваются, уже возникали, и лучшее понимание различных способов их решения может принести огромную пользу. Мы надеемся, что при этом их будут вдохновлять личные качества и достижения этих политических лидеров и гражданских обществ.



# Примечания

- <sup>1</sup> Настоящий очерк не претендует на то, чтобы стать вкладом в теоретическую политологию, для чего понадобилось бы применить другие методы и рассмотреть много других примеров. Скорее наша цель состоит в том, чтобы сделать доступной политическую мудрость ключевых лидеров, которые внесли важный вклад в успешные демократические преобразования.
- <sup>2</sup> В некоторых других случаях, которые мы не рассматривали, авторитарные режимы иногда рушились, потерпев военное поражение, как это случилось в Греции, Португалии и Аргентине. А на Филиппинах ощущение того, что повстанческое движение «Новая народная армия» (ННА) набирает силу, способствовало ослаблению режима Маркоса и росту «Движения за реформу вооруженных сил» (ДРВС), что помогло свергнуть Маркоса.
- <sup>3</sup> В некоторых других случаях переход к демократии произошел после гражданской войны или по завершении иностранной оккупации, либо на смену монархии или наследственных режимов. Для каждого из таких переходных процессов характерны свои особенности, но многие из повторяющихся проблем, рассмотренных в настоящей публикации, также имели значение.
- <sup>4</sup> Сравнительный анализ роли внешних сил в демократических преобразованиях приводится в Stoner, K. and McFaul, M., *Transitions to Democracy: A Comparative Perspective* (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 2013).
- <sup>5</sup> Другие переходные процессы, происходившие в эти годы, привели к различным конечным результатам, включая возникновение смешанных, полуавторитарных режимов, сочетающих состязательные выборы с непрекращающимися грубыми нарушениями демократических процедур, а также крайне нестабильных и не вполне демократических правительств, которые сводили на нет начатые перемены. См. Levitsky, S. and Way, L. A., *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (New York: Cambridge University Press, 2010).
- <sup>6</sup> В своем новаторском исследовании переходов от авторитарного правления к демократии Гильермо О'Доннелл и Филипп Шмиттер подчеркнули особую неопределенность таких переходов и то, как и почему они отличаются от «нормальной политики». См. O'Donnell, G. and Schmitter, P. C., *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 1986; переиздано с новым предисловием от Синтии Арнсон и Абрахама Ф. Ловенталя, Johns Hopkins University Press, 2013).

- 7 Области исключительной компетенции представляют собой специальные уступки предыдущим властным группам, касающиеся сохранения определенных привилегий, таких как гарантированный уровень бюджетного финансирования военных учреждений, передача части экономики под контроль конкретных групп и гарантии политической представленности, предоставленные определенным лицам, учреждениям или заинтересованным группам.
- 8 Waylen, G., 'Women Activists in Democratic Transitions,' опубликовано в International IDEA, *Democratic Transitions: Conversations with World Leaders*, eds S. Bitar and A. Lowenthal (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, Forthcoming, 2015).
- 9 Филипп Шмиттер особо подчеркнул этот момент в своей работе 'Contrasting Approaches to Political Engineering: Constitutionalization and Democratization,' неопубликованная рукопись, февраль 2001 года.
- 10 Глубокое обсуждение вопросов политической экономии, связанных с переходом к открытому рынку, опубликовано в Besley, T. and Zagba, R. (eds), *Development Challenges in the 1990s: Leading Policymakers Speak from Experience* (Washington, D.C. and New York: World Bank and Oxford University Press, 2005).
- 11 Недавнее всеобъемлющее исследование отношений между гражданскими и военными структурами приводится в Barany, Z., *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe and the Americas* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2012).
- 12 Наряду с этим иностранные правительства предоставляли убежище находившимся под угрозой лидерам оппозиции, а позднее — уходящим руководителям авторитарных режимов (как это произошло с Фердинандом Маркосом на Филиппинах), организовывали поставку высокотехнологичных устройств для проведения голосования и подсчета голосов и технических средств идентификации личности, чтобы способствовать проведению чистых выборов (как в Гане), и оказывали давление на местные власти в целях обеспечения того, чтобы оппозиция получила обоснованно необходимый доступ к средствам массовой информации (например, при проведении плебисцита 1998 года в Чили). Международные организации предложили техническую помощь в области управления экономикой (как это сделали Центральный банк Германии и Международный валютный фонд в Индонезии) и усилили давление на местные органы власти в целях проведения свободных и справедливых многопартийных выборов (как в Гане и Мексике).

- <sup>13</sup> Этот вопрос всесторонне обсуждается в Levitsky and Way, указ. соч.
- <sup>14</sup> Как заметил покойный европейский социолог Ральф Дарендорф в своей работе *Reflections on the Revolution in Europe: In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw*: «Формальный процесс конституционной реформы занимает не менее шести месяцев; общее ощущение того, что в результате экономических реформ все налаживается, вряд ли распространится сколько-нибудь широко, пока не пройдет шесть лет; третьим условием на пути к свободе является создание таких основ жизни общества, которые превращают конституцию и экономику во всепогодные институты, способные функционировать не только при благоприятных внешних условиях, но и выдерживать бури, порожденные как ими самими, так и внешними факторами, а чтобы заложить такой фундамент потребуются не менее шестидесяти лет» (New York: Times Books, 1990, pp. 99–100).
- <sup>15</sup> Роль короля Испании Хуана Карлоса, например, кратко освещается в Charles Powell, 'Abdication is the King's final gift to a grateful Spain', *Financial Times*, 4 июня 2014 года.
- <sup>16</sup> Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), p. 107.

# Сокращения и аббревиатуры

---

АНК	Африканский национальный конгресс (Южная Африка)
ЕС	Европейский союз
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
НАТО	Организация Североатлантического договора
НПО	неправительственная организация
ПНД	Партия национального действия (Partido de Acción Nacional – PAN) (Мексика)
КПИ	Коммунистическая партия Испании (Partido Comunista de España – PCE)
РИП	Революционно-институциональная партия (Partido Revolucionario Institucional – PRI) (Мексика)
ИСРП	Испанская социалистическая рабочая партия (Partido Socialista Obrero Español – PSOE)
СДАС	Союз демократических левых сил (Sojusz Lewicy Demokratycznej – SLD) (Польша)

# О лидерах:

краткие биографии политических деятелей, принявших участие в беседах, опубликованных в сборнике *Democratic Transitions: Conversations with World Leaders* [Демократические преобразования: беседы с мировыми лидерами]

---

## *Фернанду Энрике Кардозу, президент Бразилии в 1995–2003 годах*

**Фернанду Энрике Кардозу** свою профессиональную деятельность начал как социолог: его диссертация и первая книга получили широкую известность в Бразилии. Во время работы в высших органах управления Университета Сан-Паулу проявились его политические и административные таланты. В годы правления военного режима он был лишен своих должностей в университете и отправлен в изгнание в Чили, где выступил в качестве одного из соавторов эпохальной монографии по вопросам зависимого развития. Он отклонил ряд привлекательных предложений занять преподавательские должности в ряде иностранных университетов и в 1968 году вернулся в Бразилию. При содействии Фонда Форда он стал соучредителем независимого научно-исследовательского центра в области общественных наук (CEBRAP), где он руководил проведением исследований, связанных с проблемами города Сан-Паулу, распределением доходов и другими темами, которые имели политические последствия, подорвавшие позиции военного режима. Кардозу включился в политическую борьбу в 1978 году, приняв участие в частично свободных выборах в Конгресс, а затем играл все более важную роль в конгрессе в качестве члена оппозиции и стал одним из основателей Бразильской социал-демократической партии.

В период постепенного преобразования системы государственного управления Бразилии в качестве лидера оппозиции Кардозу налаживал взаимодействие с противниками военного режима, а затем работал в сменявших друг друга демократических правительствах страны. Он выступал в качестве докладчика от имени комитетов конгресса, разрабатывавших конституцию Бразилии 1988 года. С 1993 года, когда он стал министром финансов, Кардозу использовал свои научные знания и опыт, чтобы сдержать рост инфляции путем осуществления «Плана Реал», и получил поддержку населения, четко разъяснив новый экономический подход широкой общественности. Успех «Плана Реал» во многом способствовал его избранию на пост президента страны в 1994 году. Вступив в должность, Кардозу использовал свои личные качества и умение налаживать взаимоотношения с людьми в целях формирования и укрепления правящей коалиции. Он также воспользовался давними связями своей семьи

---

в военных кругах для изучения настроений, царивших в среде бразильского офицерского корпуса, и завоевания поддержки со стороны военных при проведении важных реформ, в том числе в ходе создания министерства обороны во главе с гражданским лицом. Он отслужил два срока в качестве президента страны, контролируя осуществление экономических реформ, направленных на создание открытого рынка, и проводя активную политику на международной арене, а затем обеспечил плавный переход власти к известному своими левыми взглядами профсоюзному лидеру Луису Инасиу (Лула) да Силва, избранному в 2002 году, который продолжил реализацию большинства положений экономической и социальной политике Кардозу.

### ***Патрисо Эйлвин, президент Чили в 1990–1994 годах***

**Патрисо Эйлвин** является специалистом в области конституционного права и профессором юриспруденции с большим опытом работы в качестве политического лидера центристской Христианско-демократической партии. До прихода к власти военных он был председателем своей партии и членом (и председателем) Сената Чили. Он получил известность, выступив против президента-социалиста Сальвадора Альенде в ходе безрезультатных политических переговоров накануне государственного переворота, совершенного в сентябре 1973 года генералом Аугусто Пиночетом и чилийскими вооруженными силами, свергнувшими правительство Народного единства во главе с Альенде. Несмотря на эту спорную позицию, Эйлвин в конечном счете стал играть ключевую роль в преодолении разногласий между основными участниками глубоко разделенной оппозиции, противостоявшей Пиночету. Он помог возглавить коалицию «Нет», которая нанесла поражение Пиночету в ходе плебисцита 1988 года, тем самым открыв путь для перехода к демократическому гражданскому правлению в 1990 году.

Умеренный и аристократичный, Эйлвин получил поддержку как инициатор стратегических компромиссов, объединивших центристов, левоцентристов и правоцентристов. Он стал воплощением твердой приверженности принципу верховенства права и многолетним демократическим политическим традициям Чили. Как лидер и первый председатель Коалиции партий за демократию, победившей на президентских выборах 1989 года и всех последующих

общенациональных выборах вплоть до 2010 года, Эйлвин ввел гражданский контроль над вооруженными силами, хотя конституционные положения, вступившие в силу при Пиночете в 1980 году, чрезвычайно затрудняли осуществление такого контроля. Его работа была направлена на стабилизацию экономики и завоевание доверия деловых кругов, при этом пристальное внимание уделялось обеспечению социальной справедливости. Эйлвин действовал как капитан команды, почти всегда полагаясь на доверенных советников. Но вопреки советам своей политической команды он взял на себя личную ответственность за создание многосторонней и представительной комиссии для расследования политических казней и «исчезновений» при авторитарном режиме и, «насколько это возможно», осуществления правосудия. Это решение и последующее создание Комиссии по установлению истины и примирению (комиссия Реттига) обеспечили легитимность и стабильность перехода к демократии и оставили открытой возможность обеспечения отправления правосудия в переходный период.

### ***Рикардо Лагос, президент Чили в 2000–2006 годах***

**Рикардо Лагос** был лидером студенческой Федерации на юридическом факультете Чилийского университета в 1960-х годах. Кроме того, получив экономическое образование и работая в академических институтах и международных организациях, Лагос начал заниматься политической деятельностью сначала в Радикальной партии, а затем в Социалистической партии. Альенде назначил его на должность посла в Советском Союзе, которую он так и не занял из-за государственного переворота 1973 года. В годы после переворота, проживая сначала в Соединенных Штатах Америки, а затем вернувшись в Чили для работы в структурах Организации Объединенных Наций, Лагос стал уважаемым членом оппозиции, получившим известность за умение дать точную оценку сложившейся ситуации. Он стал известен как представитель социалистов в многопартийном блоке Национальное согласие и был ненадолго арестован по политическим мотивам после покушения на жизнь Пиночета в 1986 году. Он приобрел авторитет из-за своей готовности бросить прямой вызов Пиночету, как это произошло в памятном выступлении по телевидению, в котором он выразил подавлявшиеся долгие годы настроения общего недовольства положением в стране.

Лагос выступил с инициативой создания Партии за демократию, которая помогла наладить сотрудничество между умеренными левыми силами и христианскими демократами, и сыграл важную роль в коалиции «Нет», нанесшей поражение Пиночету в ходе плебисцита 1988 года, и в последующей Коалиции партий за демократию. Он отказался стать кандидатом на пост президента в 1989 году, полагая, что коалиция была слишком хрупкой, чтобы подвергнуться риску раскола среди избирателей, и что страна была еще не готова избирать кандидата от левого крыла; вместо этого он баллотировался в Сенат и проиграл. Лагос занимал пост министра образования, а затем министра общественных работ в первых двух коалиционных правительствах и был избран президентом страны в 2000 году, должность которого он исполнял до

2006 года. Его администрация осуществила преобразование инфраструктуры Чили, провела важные конституционные реформы, увенчавшиеся отменой ряда антидемократических положений Конституции 1980 года, и учредила комиссию по вопросам тюремного заключения по политическим мотивам и пыток, которая содействовала отправлению правосудия в переходный период.

### ***Джон Агиекум Куфуор, президент Ганы в 2001–2009 годах***

**Джон Агиекум Куфуор**, юрист королевского происхождения из ганского этнического большинства ашанти, совмещал деятельность в области бизнеса и финансов на национальном уровне и в международных организациях с работой на руководящих должностях в технологических компаниях и многолетней деятельностью в качестве лидера оппозиции. Он был министром в правительстве Второй республики Кофи Бусии (1969–1972 годы), членом парламента Третьей республики от оппозиции при Хилле Лиманне (1979–1981 годы) и секретарем местного органа самоуправления при военном правительстве Временного совета национальной обороны (ВСНО) под председательством Джерри Ролингса. Куфуор стал одним из основателей Новой патриотической партии (НПП), которая была организована для участия в демократических выборах в середине 1990-х годов. Он возглавил НПП в качестве кандидата в президенты на выборах 1996 года, которые он выиграл. Вступление Куфуора в должность президента в декабре 2000 года ознаменовало собой первую успешную передачу власти от одного демократически избранного правительства другому со времени обретения Ганой независимости в 1957 году. Он был переизбран на пост президента в 2004 году, завершил два срока, разрешенных конституцией, а затем передал власть вновь избранному президенту Джону Атта Миллсу из Национального демократического конгресса (НДК), тем самым сохранив приверженность ценностям либеральной демократии в Гане. Куфуор укрепил демократические институты Ганы, значительно сократив ограничения на свободу печати и создав комиссию по расследованию нарушений прав человека, совершенных правящими режимами в период до 1992 года. Будучи главой политической партии с давними традициями приверженности идеологии либеральной демократии и свободного рынка, Куфуор проводил последовательную экономическую политику свободного рынка, которая способствовала дальнейшей интеграции Ганы в мировую экономику.

### ***Джерри Джон Ролингс, президент Ганы в 1993–2001 годах***

**Джерри Джон Ролингс** был пилотом военно-воздушных сил и капитаном авиации в Вооруженных силах Ганы. Вместе с другими младшими офицерами он сверг избранное правительство Ганы в 1979 году, что привело к казни нескольких высокопоставленных военных офицеров, в том числе трех бывших глав государства. Через три месяца после прихода к власти Ролингс способствовал проведению новых общенациональных выборов 1979 года.

Выступив с резкой критикой избранного на этих выборах правительства Хиллы Лиманна, которое, как утверждалось, проводило политику защиты привилегий элиты, Ролинг сверг новый режим 31 декабря 1981 года. Он правил в качестве военного диктатора до 1992 года, когда под давлением со стороны организаций гражданского общества Ганы и международного сообщества согласился на конституционную реформу и выступил в поддержку проведения конкурентных многопартийных выборов.

Ролинг руководил принятием новой конституции, учредившей Четвертую республику, которая была одобрена на референдуме в начале 1992 года. Он сформировал партию Национальный демократический конгресс и возглавил ее в качестве кандидата в президенты на первых многопартийных выборах в ноябре 1992 года и в 1996 году, победив в обоих случаях. Конституцией Четвертой республики были учреждены беспартийные учреждения для наблюдения за выборами, гражданским образованием, средствами массовой информации и защиты прав человека. Во время своего первого срока на посту избранного президента (1993–1995 годы) Ролинг завершил создание этих институтов и предоставил им значительные полномочия. В 2000 году, столкнувшись с ограничением срока пребывания в должности и международным контролем и давлением, Ролинг ушел из политики после того, как кандидат от его партии проиграл лидеру оппозиции Джону Агиекуму Куфуору, тем самым прочно поставив Гану на путь либеральной демократии. С тех пор в Гане неоднократно проводились конкурентные выборы, завершавшиеся передачей власти несмотря на незначительный разрыв в полученных голосах и оспариваемые итоги, в последний раз — на выборах в декабре 2012 года.

Хотя по своим предшествующим личным убеждениям и опыту Ролинг не был приверженцем конституционной демократии, он покончил с олигархической квазидемократией, существовавшей в Гане до его прихода к власти. Он стал выразителем устремлений народных масс, проводя политическую мобилизацию и политику социальной интеграции, которая вовлекла ранее изолированные районы на севере Ганы в процесс развития. Ролинг получил политическую поддержку сначала от городских рабочих, а затем от крестьян в сельской местности и способствовал тому, чтобы политическая жизнь в Гане развивалась в направлении все более инклюзивного и институционализированного демократического управления.

### ***Б. Ю. Хабиби, президент Индонезии в 1998–1999 годах***

**Б. Ю. Хабиби** в молодости был дружен с Сухарто, авторитарным президентом страны, занимавшим этот пост в течение 32 лет. В начале 1950-х годов Хабиби уехал в Германию, где провел 20 лет, работая в качестве авиационного инженера и руководителя коммерческого предприятия. По настоятельной просьбе Сухарто он вернулся в Индонезию в 1974 году, чтобы управлять государственной аэрокосмической компанией и консультировать правительство по вопросам внедрения новых технологий. С 1978 по 1998 год Хабиби занимал пост

государственного министра исследований и технологий. Со временем Сухарто возложил на Хабиби более широкие и деликатные обязанности и обеспечил его избрание вице-президентом страны в 1998 году. Хабиби был членом правящей партии Голкар и председателем Союза исламских интеллектуалов. Он понимал особенности системы власти в Индонезии при Сухарто, но у него не было сколько-нибудь значительной политической базы на выборах, кроме бюрократии, связанной с Союзом исламских интеллектуалов, и в целом он не пользовался популярностью среди военных и оппозиции.

Когда азиатский финансовый кризис 1997–1998 годов нанес серьезный ущерб ранее процветавшей экономике Индонезии, оппозиция Сухарто быстро усилилась, а массовые уличные демонстрации вынудили его уйти в отставку в мае 1998 года. Хабиби стал президентом страны благодаря конституционной преемственности, одобренной парламентом, что предотвратило опасную борьбу за власть среди высших военных руководителей. Он немедленно установил личный контроль над вооруженными силами, освободил большинство политических заключенных, признал профсоюзы, отменил цензуру и снял ограничения с прессы. Хабиби разрешил создание новых политических партий, приблизил на 3 года дату проведения новых общенациональных выборов и добился отставки из парламента сторонников семьи Сухарто и нескольких военных офицеров. Он осуществил программу политической и административной децентрализации, впервые за 50 лет назначил гражданского министра обороны и согласился на проведение референдума, который привел к провозглашению независимости Тимора-Лешти. Хабиби действовал в основном по своим убеждениям, опираясь на религиозную веру и советы команды ученых и государственных служащих. Он был убежден в том, что Индонезия нуждается в фундаментальной реформе, и понимал, что конкурирующие центры власти согласятся с его реформами только в обмен на возможность принять участие в досрочных выборах. Хабиби завершил свое президентство в 1999 году после того, как его доклад по вопросам обеспечения подотчетности был отклонен закрытым голосованием в Народном консультативном собрании. Внесенные им изменения в своем большинстве остались в силе в ходе последующего расширенного строительства демократической системы управления в Индонезии.

### ***Эрнесто Седильо, президент Мексики в 1994–2000 годах***

**Эрнесто Седильо** получил начальное и среднее образование в городе Мехикали на границе между Мексикой и штатом Техас, закончил бакалавриат в Национальном политехническом институте в Мехико, а затем получил стипендию Йельского университета, где ему была присуждена степень доктора философии в области экономики и где он впервые установил связи с представителями мексиканской элиты среди своих сокурсников по аспирантуре. Вернувшись в Мексику, Седильо работал в государственных финансовых учреждениях, завоевав себе репутацию не за счет политической деятельности, а благодаря высокой профессиональной компетентности.

В администрации президента Карлоса Салинаса де Гортари (1988–1994 годы) он занимал должность министра по бюджету и планированию, а затем министра образования. Он вышел в отставку в начале 1994 года, чтобы стать руководителем президентской кампании Луиса Дональдо Колосио, также уроженца северной части страны. Когда в ходе предвыборной кампании Колосио был убит, Седильо оказался единственным членом Кабинета министров от правящей Институциональной революционной партии (ИРП), имеющим право баллотироваться в президенты, поскольку мексиканский закон обязывает членов кабинета министров уйти в отставку за несколько месяцев до начала избирательной кампании.

На выборах с самой высокой в мексиканской истории явкой избирателей Седильо был избран президентом страны в августе 1994 года. Седильо намеревался помочь Мексике стать «нормальной демократией», предложив реформы, направленные на укрепление судебной системы и Конгресса, отделение правительства от ИРП и укрепление независимых избирательных институтов. Несмотря на серьезный экономический кризис, разразившийся через несколько недель после его инаугурации, Седильо провел реформу правил финансирования избирательных кампаний и доступа к средствам массовой информации и не предпринял никаких действий в связи с тем, что город Мехико и Национальный конгресс перешли под контроль оппозиции. Он призвал установить «здоровую дистанцию» между правительством и ИРП и способствовал проведению первой внутрипартийной кампании предварительного отбора кандидатов. Решение его администрации о возбуждении уголовного преследования в отношении Рауля Салинаса, брата бывшего президента, прервало установившуюся практику освобождения от ответственности бывших президентов и их близких родственников. Администрация Седильо также усилила либерализацию мексиканской экономики, начатую Мигелем де ла Мадридом и ускоренную Салинасом, и внедрила инновационную, основанную на достигнутых результатах программу сокращения масштабов нищеты «Прогресо», которая предусматривает выплату обусловленных денежных пособий.

В ночь по окончании выборов 2000 года Седильо поздравил кандидата от оппозиции Висенте Фокса с избранием президентом еще до того, как кандидат от ИРП заявил о своем поражении. Впоследствии Седильо продолжил свою карьеру за пределами Мексики в качестве директора Центра изучения глобализации Йельского университета, а также члена руководящих органов ряда корпораций и некоммерческих организаций и комиссий по политическим вопросам.

### ***Фидель В. Рамос, президент Филиппин в 1992–1998 годах***

**Фидель Рамос** является профессиональным военнослужащим, занимавшим командные должности в Вооруженных силах и полиции в период многолетней диктатуры Фердинанда Маркоса, его дальнего родственника, который

правил страной в условиях военного положения с 1972 по 1986 год. Получив образование в Военной академии США в Уэст-Пойнте, а также степень магистра в области гражданского строительства в Иллинойском университете, Рамос служил в филиппинской армии и участвовал в военных действиях в Корее и во Вьетнаме. Его роль в преобразованиях на Филиппинах была предопределена его личным авторитетом в филиппинских вооруженных силах, его своевременной поддержкой Корасон Акино и движения «Власть народа», развернувшегося в 1986 году в знак протеста против все более репрессивного и коррумпированного режима Маркоса, его тесными связями с США, особенно в Пентагоне, где он получил известность как «стойкий Эдди», и его положительной репутацией в филиппинских деловых кругах.

Сначала в качестве начальника генерального штаба Вооруженных сил, а затем министра обороны при президенте Акино генерал Рамос работал за кулисами, чтобы подавить несколько попыток военных переворотов против нее. Он был избран президентом в 1992 году в качестве преемника Акино, получив лишь 24 процента голосов в избирательной гонке с участием семи кандидатов, но быстро завоевал более широкую народную поддержку благодаря программам развития инфраструктуры, таким как строительство новых электростанций, призванным положить конец частым падениям напряжения в сети, досаждавшим жителям Манилы. Рамос амнистировал лидеров военного переворота, отменил закон о борьбе с подрывной деятельностью 1981 года и тем самым легализовал Коммунистическую партию, а также обратился с призывом о сотрудничестве к коммунистическим и мусульманским повстанцам. Он также учел филиппинскую традицию политического патронажа, сохраняя уважение к национальной культурной легитимности демократических институтов.

Филиппины провели 20 лет в условиях конкурентных и в целом справедливых выборов со сменяющимися друг друга органами исполнительной власти несмотря на то, что основополагающая олигархическая структура, слабость партий и политических институтов, а также широко распространенная коррупция остались практически неизменными. Некоторые филиппинцы критикуют Рамоса за его терпимость к коррупции и нарушению субординации среди военных, а также за возвращение семьи Маркос и других традиционных олигархов в политическую жизнь. Но большинство филиппинцев отдадут Рамосу должное за сокращение масштабов политического насилия в стране, укрепление демократических процессов, которые были восстановлены при Корасон Акино, и содействие неуклонному экономическому росту страны.

### ***Александр Квасъневский, президент Польши в 1995–2005 годах***

**Александр Квасъневский**, профессиональный политик, поднялся по служебной лестнице в Польской объединенной рабочей партии (коммунистической партии) и был назначен руководителем одного из неосновных министерств в кабинете министров последнего коммунистического правительства. Он сыграл важную роль в переходе от авторитарного коммунистического правления к

демократическому управлению и рыночной экономике и привел коммунистов-реформаторов к успеху на выборах, отслужив два срока в качестве президента страны с полупрезидентской формой правления.

Свой путь он начинал как лидер коммунистической студенческой организации в Гданьске в 1976 году, а затем работал редактором двух общенациональных студенческих периодических изданий, финансируемых партией. На закате коммунистического правления с 1985 по 1990 год Квасьневский занимал пост министра по делам молодежи и спорта, а затем с конца 1988 по 1989 год возглавлял правительственный социально-политический комитет. В 1989 году вместе с Тадеушем Мазовецким он был сопредседателем группы круглого стола по делам профсоюзов.

После распада Коммунистической партии в 1990 году Квасьневский стал соучредителем и председателем ее преемницы (Социал-демократической партии) и ее парламентской коалиции (Союза демократических левых сил – СДЛС). Под его руководством СДЛС добился успехов на первых полностью свободных выборах в Польшу в 1991 году и выиграл парламентские выборы 1993 года, а Квасьневский возглавил правящую коалицию. Эта победа на выборах и его последующая победа над Лехом Валенсой на президентских выборах 1995 года стали результатом как общественного недовольства польской экономической программой «шоковой терапии», так и особого внимания со стороны Квасьневского к формированию системы эффективного, деидеологизированного политического руководства, сконцентрированного на экономических преобразованиях.

Будучи президентом, Квасьневский смог, сосредоточившись на вопросах эффективности управления, навести мосты между левыми и правыми силами в свой первый срок, когда СДЛС выступал в качестве правящей коалиции, а также в последующий период после того, как СДЛС был побежден правыми силами в 1997 году. В 1997 году он получил одобрение парламента и общественности в отношении принятия новой конституции (с ограниченными президентскими полномочиями), пришедшей на смену «малой Конституции», принятой вскоре после начала преобразований. Он продолжил экономический переход к капитализму, привел Польшу в НАТО и Европейский союз и выиграл переизбрание на пост президента в 2000 году. В 2001 году Квасьневский помог СДЛС в коалиции с Польской крестьянской партией получить большинство в парламенте, но в 2006 году СДЛС распался.

Во время президентства и после своей отставки Квасьневский продвигал идею сотрудничества между странами Центральной и Восточной Европы и содействовал демократизации в регионе в целом. Он возглавил посреднические усилия, положившие конец «оранжевой революции» в Украине в 2004 году, и выступил в качестве главы делегаций по наблюдению за последующими судебными процессами над украинскими политическими деятелями, обвиняемыми в нарушениях прав человека. Он часто выступает с лекциями перед различными аудиториями.

## **Тадеуш Мазовецкий, премьер-министр Польши в 1989–1991 годах**

**Тадеуш Мазовецкий** играл важную роль в польской католической оппозиции с 1950-х годов до падения коммунистического строя в 1989 году, а затем работал в качестве первого некоммунистического премьер-министра послевоенной Польши. Мазовецкий получил юридическое образование, но сделал карьеру, работая в качестве католического активиста и редактора. После либерализации политической жизни в Польше в 1956 году он стал одним из основателей католической организации мирян-интеллектуалов «Знак» и до 1981 года редактировал ее ежемесячный журнал «Wież». В 1960-е годы он избирался депутатом парламента, пока не потребовал расследования убийств рабочих судовой верфи, вышедших на демонстрацию в 1970 году. Он также помог основать Комитет по защите рабочих, который объединил католических и не католических оппозиционных интеллектуалов в отстаивании прав человека и трудовых прав. В 1980 году Мазовецкий консультировал Леха Валенсу во время демонстраций на Гданьской судовой верфи, оставался советником профсоюза «Солидарность» и редактировал его еженедельник. Когда в декабре 1981 года генерал Войцех Ярузельский объявил военное положение, Мазовецкий на много месяцев был интернирован, а еженедельник закрыт.

Восемь лет спустя Мазовецкий стал представителем профсоюза «Солидарность» и руководителем группы на переговорах за «круглым столом» в секции политических реформ. После сокрушительного поражения коммунистов на частично свободных выборах 1989 года Мазовецкий по рекомендации Леха Валенсы был назначен первым некоммунистическим премьер-министром Польши. Он курировал переход от коммунистического правления к многопартийной демократии, экономические реформы, необходимые для формирования рыночной экономики, поворот страны в сторону Запада и НАТО, а также первоначальные реформы политических институтов. Он сформировал и возглавил свой кабинет министров, чтобы учесть мнения всех групп, которые получили места в парламенте на выборах 1989 года: по его инициативе в состав кабинета министров вошли коммунистические министры обороны, внутренних дел и транспорта, а также активисты «Солидарности» и специалисты. Его стиль руководства был основан на том, чтобы с уважением выслушать самые разнообразные мнения, а затем сделать трудный выбор.

Негативные последствия стремительной либерализации экономики отразились на жизни многих поляков, что подорвало популярность Мазовецкого, и он проиграл Валенсе на президентских выборах 1990 года. Его личная приверженность тому, чтобы «подвести жирную черту» под прошлым вместо наказания бывших членов правящего режима, способствовала первому переходу к демократии в странах советского блока, хотя это также означало, что взаимные упреки в связи с прошлым будут омрачать польскую политическую жизнь в течение многих лет. Мазовецкий оставался депутатом Сейма до 2001 года. Он занимал пост специального докладчика ООН по правам человека в

бывшей Югославии, но подал в отставку в 1995 году в знак протеста против слабой международной реакции на кровавые бесчинства в Боснии.

### ***Ф. В. де Клерк, президент Южно-Африканской Республики в 1989–1994 годах***

**Ф. В. де Клерк**, сын видного политического деятеля-африканера, является юристом и бывшим лидером Национальной партии, который в 1980-х годах занимал ряд постов в кабинете министров. Он был ярким сторонником политики расовой сегрегации, проводившейся африканерами, и господства белой общины в назначаемом парламентом правительстве, в результате чего почти 90 процентов населения Южной Африки были лишены возможности принимать участие в политической жизни страны. В момент ухода предыдущего президента П. В. Боты в отставку в связи с тяжелым инсультом де Клерк в целом считался более консервативным из потенциальных преемников, однако выступал против полумер, которые Бота предпринял в целях реформирования и защиты апартеида, поскольку считал, что они неработоспособны. Став президентом страны в 1989 году, де Клерк переориентировал деятельность правительства, отказавшись от присущей Боте опоры на аппарат внутренней безопасности и поддержав тех членов Национальной партии, которые выступали за более радикальные реформы, направленные на защиту долгосрочных интересов африканеров. Эти люди понимали, что политика апартеида не сможет сохранить свою устойчивость в условиях трансформации экономики, все более урбанизированного общества и новой международной обстановки.

В феврале 1990 года в программном обращении, которое застало страну и весь мир врасплох, де Клерк объявил о снятии запрета с оппозиционного Африканского национального конгресса (АНК), освобождении Нельсона Манделы и всех других политических заключенных и начале переговоров с Манделой и АНК с целью разработки новой конституции и открытия пути к полноправному участию чернокожего большинства в политической жизни страны. Хотя эта инициатива выглядела внезапной, она была основана на тщательной подготовке, включая годы «переговоров о переговорах» между правительственными должностными лицами и Нельсоном Манделой, о которых не знали многие члены кабинета министров, а также несколько совещаний с членами кабинета министров в уединенной обстановке с целью достижения общего согласия. Де Клерку удалось сохранить свою политическую базу, установить контроль над сторонниками жесткого курса и силами безопасности и своевременно пойти на уступки АНК, одновременно сохраняя видимость своего авторитета несмотря на то, что фундаментальные основы его власти были подорваны и возникла нерасовая демократия. Когда в апреле 1994 года Мандела и АНК выиграли общенациональные выборы и Мандела вступил в должность президента, де Клерк некоторое время занимал пост вице-президента в правительстве национального единства при Манделе, но затем ушел в отставку, чтобы возглавить переименованную Новую национальную партию, находящуюся в оппозиции.

## ***Табо Мбеки, президент Южно-Африканской Республики в 1999–2008 годах***

**Табо Мбеки**, сын видного деятеля Южно-Африканской коммунистической партии и АНК, прошел политическую и военную подготовку в Москве и продолжил обучение в Лондонской школе экономики и Манчестерском университете. Затем, будучи в изгнании, он на протяжении 28 лет участвовал в политической деятельности в Лондоне и ряде африканских стран, работая в качестве главного помощника президента АНК Оливера Тамбо. Мбеки стал ведущим стратегом весьма успешной кампании АНК по обеспечению международных санкций против апартеида и взял на себя инициативу по содействию переговорам между АНК и белыми южноафриканскими лидерами за пределами Южной Африки.

Вернувшись в Южную Африку вскоре после освобождения Манделы из тюрьмы, Мбеки сыграл центральную роль в последующем переговорном процессе, увенчавшемся выборами 1993 года, на которых победил Мандела. Мбеки занимал должность первого вице-президента (и фактически главного руководителя по оперативным вопросам) в новом правительстве Южной Африки. Он опирался на свое политическое влияние в АНК, отношения, которые он выстроил с представителями белой элиты Южной Африки (сначала участвуя в конфиденциальных встречах в период до реформ де Клерка, а затем в ходе переговорного процесса) и на собственную стратегическую интуицию, чтобы содействовать управлению преобразованиями. Хотя и не без труда Мбеки успешно наращивал уровень доверия со стороны национальных и международных инвесторов, что позволило реформировать и укрепить экономику Южной Африки. Избранный президентом страны в 1999 и 2004 годах, Мбеки в конечном итоге утратил часть своего национального и международного авторитета, отчасти из-за своего отношения к эпидемии ВИЧ/СПИДа, и был вынужден покинуть свой пост в 2008 году. С тех пор он стал ведущим представителем стран Африки к югу от Сахары и надежным посредником в урегулировании конфликтов в регионе.

## ***Фелипе Гонсалес, председатель правительства Испании в 1982–1996 годах***

**Фелипе Гонсалес** получил юридическое образование в Севильском университете, а затем в Лювене в Бельгии, став специалистом в области трудового права. В 1964 году он вступил в ряды находившейся тогда вне закона Испанской социалистической рабочей партии (ИСРП). В возрасте до 30 лет Гонсалес получил определенную известность как в Испании, так и в Социалистическом интернационале, а затем в 1970 году бросил вызов устоявшемуся руководству ИСРП на съезде партии, тем самым ускорив внутривнутрипартийный раскол. Социалистический интернационал в конечном итоге признал фракцию Гонсалеса. Он был избран лидером партии в 1974 году и ненадолго задержан испанской полицией в 1975 году. В том же году при содействии со стороны германского

Фонда Фридриха Эберта и по совету премьер-министра Швеции Улофа Пальме и канцлера Германии Вилли Брандта он создал партийную ячейку ИСРП в Мадриде. Гонсалес отказался присоединиться к спонсируемой коммунистами Демократической хунте и организовал конкурирующую с ней Платформу демократической конвергенции. После смерти генерала Франко он установил близкие отношения с председателем правительства Адольфо Суаресом, которые позволили ему проложить путь к первому легальному съезду ИСРП в Испании со времен Гражданской войны 1930-х годов. Гонсалес был членом Комитета девяти, который вел переговоры о правилах проведения первых свободных общенациональных выборов в 1977 году, и при поддержке со стороны короля Хуана Карлоса сыграл важную роль в переговорах с Суаресом, обеспечивших плавный переход Испании к демократии. Он привел ИСРП к впечатляющим результатам на выборах 1977 и 1979 годов, а затем к победе с абсолютным большинством голосов в 1982 году, в результате чего занял пост председателя правительства Испании.

Выступая в качестве председателя правительства Испании с 1982 по 1996 годы, Гонсалес консолидировал гражданский контроль над вооруженными силами, провел переговоры о создании сложной полуфедеральной системы делегирования полномочий, призванной умиротворить сторонников автономии в Каталонии и Стране Басков, а также курировал реализацию амбициозной программы модернизации, предусматривавшей либерализацию экономики и проведение социальных реформ, создание новых систем здравоохранения, образования и пенсионного обеспечения, присоединение Испании к Европейскому сообществу и, что вызвало куда больше споров, сохранение членства страны в НАТО. С успехом обеспечив большинство для ИСРП на выборах 1986, 1989 и 1993 годов, Гонсалес и его партия потерпели поражение в 1996 году, став жертвами серьезного экономического спада и череды коррупционных скандалов. После ухода Гонсалеса с поста к нему нередко обращались представители разных стран за консультациями по вопросам международного управления и переходного периода.



## Об авторах

---

### ***Серхио Битар***

Серхио Битар — чилийский инженер, экономист, политический лидер и публичный интеллектуал. Занимал пост министра энергетики и горнорудной промышленности в правительстве Сальвадора Альенде. После государственного переворота 1973 года был политическим заключенным в течение 14 месяцев, а затем был выслан в изгнание в Венесуэлу. Один из архитекторов коалиции «Нет», нанесшей поражение президенту Аугусто Пиночету в ходе плебисцита 1988 года. Впоследствии Битар был сенатором, главой Партии за демократию и министром в правительствах президентов Рикардо Лагоса и Мишель Бачелет. Президент чилийского Фонда за демократию и директор проекта «Глобальные тенденции и будущее Латинской Америки» в рамках Межамериканского диалога. Магистр публичной политики (MPP), Гарвардский университет

### ***Абрахам Ф. Ловенталь***

Абрахам Ф. Ловенталь — почетный профессор международных отношений Университета Южной Калифорнии и основатель Латиноамериканской программы Центра Вудро Вильсона, Межамериканского диалога и Тихоокеанского совета по международной политике. Автор работ по вопросам политики латиноамериканских стран, межамериканских отношений, демократического управления и внешней политики США. Доктор философии (PhD), Гарвардский университет

# О Международном институте демократии и содействия выборам

Международный институт демократии и содействия выборам (МИДСВ) — это межправительственная организация, которая оказывает поддержку демократическим институтам во всем мире.

МИДСВ выпускает основанные на практических знаниях информационные продукты и инструменты по вопросам подготовки и проведения выборов, а также конституционного строительства, призванные обеспечить участие в политической жизни и политическое представительство в контексте гендерной проблематики, разнообразия, конфликтов и безопасности.

МИДСВ распространяет эти знания среди лиц, ведущих работу по осуществлению демократических реформ на национальном и региональном уровнях, и способствует диалогу в поддержке демократических изменений.

В своей работе МИДСВ стремится к:

- наращиванию потенциала, обеспечению легитимности и повышению уровня доверия к демократии;
- повышению всеохватности демократического участия и подотчетности представительных органов;
- повышению эффективности и легитимности сотрудничества в области демократии.

МИДСВ работает во всех регионах мира. Штаб-квартира Института находится в Стокгольме (Швеция) и имеет представительства в Африке, Азии, странах Тихоокеанского региона, Латинской Америки и Карибского бассейна, в регионах Западной Азии и Северной Африки а также в странах Европы.

*В настоящей очерке изложены выводы по итогам личных бесед авторов с 13 политическими лидерами из девяти стран, сыгравшими важную роль в обеспечении перехода от автократии к демократии в своих странах в течение последней четверти XX века. Полные записи бесед, дополненные историческими справками о преобразованиях в каждой стране, главой о роли женщин-лидеров в этих преобразованиях и этим очерком опубликованы на английском языке в сборнике «Democratric Transitions: Conversations with World Leaders» [Демократические преобразования: беседы с мировыми лидерами].*



**International IDEA / МИДСВ**

Strömsborg, SE-103 34, STOCKHOLM, SWEDEN

Тел.: +46 8 698 37 00, факс: +46 8 20 24 22

Эл. почта: [info@idea.int](mailto:info@idea.int), веб-сайт: [www.idea.int](http://www.idea.int)