

**Fareed Zakaria**

**The Future of Freedom:  
Illiberal Democracy  
at Home and Abroad**

W. W. Norton & Company  
New York, 2003

**Фарид Закария**

**Будущее свободы:  
нелиберальная демократия  
в США и за их пределами**

Перевод с английского  
под редакцией В.Л. Иноземцева

Научно-издательский центр «Ладомир»  
Москва, 2004

## Нелиберальная демократия

Образ, символизирующий смерть советского коммунизма, – это Борис Ельцин, стоящий на броне танка. Утром 19 августа 1991 года часть членов Политбюро объявила о введении в СССР чрезвычайного положения. Самопровозглашенный Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП) поместил генерального секретаря коммунистической партии Михаила Горбачева под домашний арест, вывел войска на улицы для поддержания порядка и заявил об отказе от либеральных реформ, инициированных Горбачевым. Комиссары вполне могли добиться успеха в восстановлении в Советском Союзе диктатуры. Однако им дал отпор Ельцин, незадолго до этого подавляющим большинством голосов избранный президентом России. Он осудил переворот, призвал россиян к сопротивлению и убедил солдат не подчиняться приказам ГКЧП. Продемонстрировав и чрезвычайное мужество, и талант к политическому лицедейству, он приблизился к войскам, окружившим «Белый дом» – выложенное мрамором здание Парламента России, залез на танк, пожал руки ошеломленным танкистам и провел пресс-конференцию. Остальное в буквальном смысле слова стало историей.

Для России то был великий момент. Однако трагедию российской демократии можно было предвидеть уже в кульминационный момент ее триумфа. Взобравшись на танк, Ельцин фактически стал зачитывать декреты, то есть произвольные президентские указы, которые потом составят отличительный признак восьми лет его правления. В августе 1991 года (и затем вновь в 1993 году, когда он распустил законодательную

власть и ввел новую Конституцию) Ельцин боролся за выживание хрупкой демократии с ее коммунистическими душителями. Однако затем правление с помощью декретов превратилось в стандартную рабочую процедуру. Сталкиваясь с трудными проблемами, Ельцин не стремился решать их политическими средствами путем мобилизации своих сторонников; не шел он и на компромиссы. Вместо этого он регулярно выпускал президентские указы (порой весьма сомнительной легитимности), используя свою власть и популярность, но не прибегая к нормальной политической практике взаимных уступок. Когда региональные власти начали оказывать ему сопротивление, он распустил всю систему управления на местах. Когда губернаторы проявляли неповиновение, он их увольнял. Когда же Конституционный суд России подверг сомнению один из его декретов, Ельцин отказался выполнить судебное постановление, а потом лишил председателя суда зарплаты, вынудив того от безысходности подать в отставку. Ельцин мало почитал политические институты страны, за исключением одного – своего собственного поста. Каждым своим шагом он ослаблял законодательную и судебную ветви власти. Он продолжал жестокую войну в Чечне, игнорировал рутинные процессы консультаций, не говоря уже о системе сдержек и противовесов. В последние месяцы своего пребывания в должности он сделал то, что историк Ричард Пайпс (активно высказывавшийся в пользу Ельцина) назвал «государственным переворотом»: президент добровольно ушел в отставку за шесть месяцев до запланированных выборов, назначив исполнять соответствующие обязанности своего премьер-министра Владимира Путина. Тем самым приближавшиеся выборы утратили всякий смысл. Они стали подтверждением передачи власти, а не реальным соревнованием претендентов на этот пост. Путин участвовал в выборах в качестве действующего главы государства, располагающего авторитетом и властью (и, к тому же, ведущего войну), а его соперники представляли собой горстку политических фигляров.

К концу властвования Ельцина на него как в собственной стране, так и в большей части остального мира смотрели как на фигуру из прошлого. Переменчивый, стареющий, нездоровый,

часто нетрезвый – он выглядел политическим ископаемым. Но нельзя исключать, что на самом деле Ельцин был провозвестником будущего, политическим лидером того типа, что получает все большее распространение, а именно – популярным деспотом. Со времен падения коммунизма во многих странах мира сложились режимы типа российского, в которых перемешаны выборность и авторитаризм, а именно – нелиберальные демократии.

### Российский «откат»

Россия и КНР – две наиболее важные страны мира, не относящиеся к числу либеральных демократий. Их попытки найти себе подходящие политические и экономические системы имеют огромное значение для всей планеты. Если бы обе они стали либеральными демократиями в западном духе, то во всех крупных державах возобладали бы стабильные режимы, управляемые на основе народного согласия и верховенства права. Конечно, это не принесло бы вечного мира; не исчезло бы и международное соперничество. Но вполне вероятно, что обстановка на планете стала бы более благодатной. К сожалению, эти государства движутся пока несколько иными путями. В Китае предприняты реформы в экономике и очень медленно преобразуются другие стороны правовой и административной системы, но крайне мало сделано с точки зрения демократизации. Россия, напротив, сначала предприняла крайне поспешные шаги по политическому реформированию. При Горбачеве гласности (политической открытости) было больше, нежели перестройки (экономической реорганизации). Отринув коммунизм, Россия быстро пошла на свободные и справедливые выборы в надежде, что они породят либеральную демократию западного толка. В начале 1990-х годов был также инициирован ряд экономических реформ с расчетом, что они приведут к капитализму «как на Западе»; но большая часть из них не удалась. Если представить ситуацию упрощенно, то Китай взялся переустраивать экономику до политической реорганизации, а Россия поступила прямо противоположным образом.

Сегодня Россия представляет собой более свободное государство, чем КНР; в ней лучше обеспечены права личности и свобода прессы; ее экономика теоретически более открыта для конкуренции и иностранных инвестиций. Китай же остается закрытым обществом, где правит коммунистическая партия; однако по некоторым направлениям, прежде всего – хозяйственному и правовому, здесь происходит быстрая либерализация. Какая же из этих стран в конечном итоге окажется на более прямой дороге к либеральной демократии? Если ключом к поддержанию демократии являются экономическое развитие и наличие среднего класса, то Китай движется в правильном направлении. Его хозяйство за последние 25 лет продемонстрировало поразительный рост. Валовой национальный продукт России, напротив, сократился с 1991 года почти на 40 процентов и начал восстанавливаться только в последние годы, в основном – из-за повышения цен на нефть. Если КНР будет продолжать идти по нынешнему пути и развиваться прежними темпами, если там получит дальнейшее развитие верховенство закона, если укрепится буржуазия, а затем будет либерализована вся политика (правда, все это весьма существенные «если»), то в стране произойдет небывалый переход к подлинной демократии.

Если же Россия продолжит идти по *своему* пути (а это тоже важное «если»), скатываясь к выборной автократии, при которой свободы, гарантированные в теории, будет все чаще нарушаться на практике, а коррупция встроена во всю политико-экономическую систему, то страна вполне может остаться демократической, но нелиберальной. Возможно, здесь сформируется нечто подобное режимам, преобладавшим в Латинской Америке в 1960–1970-е годы: квазикапиталистическим и основанным на альянсе нескольких правящих элит. В Латинской Америке такого рода смычка сложилась между крупным бизнесом и военными; в России речь идет об альянсе между олигархами и прежней коммунистической элитой. Подобные режимы установились почти на всей территории бывшего Советского Союза – в Средней Азии, Белоруссии, Украине, за исключением трех государств Балтии.

Россия, осознано или нет, движется вопреки двум основ-

ным урокам, которые можно извлечь из исторического опыта демократизации. Они гласят: делайте упор на реальное хозяйственное развитие и стройте эффективные политические институты. Москва отстает и в том, и в другом.

Основополагающая проблема модернизации России состоит не в ее бедности, а, скорее, в богатстве. Школьников в советскую эпоху учили, что они живут в богатейшей стране мира. В данном случае коммунистическая пропаганда не лгала. Если бы мерилom национального богатства были природные ресурсы, то Россия с ее огромными запасами нефти, природного газа, бриллиантов, никеля и других минералов, возможно, возглавляла бы список наиболее развитых стран планеты. Эти ресурсы продлили жизнь советского коммунизма на целое поколение, но они же способствовали формированию неэффективного государства.

В стране советской коммунистической утопии государству не нужны были налоговые поступления, поскольку оно владело всем хозяйством целиком. К 1970-м годам большая часть обрабатывающей промышленности оказалась никуда не годной. Фактически, в процессе производства стоимость продукции зачастую не возрастала, а снижалась, то есть сырье имело большую ценность, нежели изготовленный из него конечный продукт. При финансировании своих расходов советское государство почти полностью полагалось на доходы от продажи природных ресурсов. Поэтому, в отличие от диктатур в Южной Корее и на Тайване, оно никогда не задавало правил и не вырабатывало политики, облегчающей экономический рост. Богатые режимы с ущербной легитимностью нередко подкупают граждан разными поблажками, чтобы те не роптали (например, в Саудовской Аравии). А Советский Союз терроризировал собственное население. Москва отнюдь не намеревалась передать ресурсы гражданам, поскольку имела куда более грандиозные планы по их расходованию – такие как содержание огромного военного истеблишмента и помощь своим союзникам в «третьем мире». Когда советский коммунизм рухнул, преемники Горбачева унаследовали государство, достаточно сильное, чтобы устрашать собственный народ, но слишком слабое, чтобы управлять современной экономикой.

К несчастью, Ельцин усугубил сложности российского политического развития. Сторонники оправдывали его деспотические действия, указывая, причем справедливо, что президент боролся с глубоко окопавшимися и опасными антидемократическими силами. Однако политический лидер должен не столько разрушать, сколько созидать. Джавахарлал Неру боролся против британских колониальных властей и провел за это почти 13 лет в тюрьме; однако в качестве премьер-министра независимой Индии он еще долгие годы сохранял созданные теми политические институты. Нельсон Мандела возглавлял радикальное и яростное сопротивление апартеиду, а придя к власти, протянул руку белому населению Южной Африки, чтобы создать многорасовую страну.

В отличие от Неру и Манделы, Ельцин мало что сделал для выстраивания в России политических институтов. Фактически, он активно содействовал ослаблению почти всех конкурирующих ему центров власти – судов, губернаторов и законодательных органов. Конституция 1993 года, которую он оставил России, – это настоящее бедствие. Она породила слабый парламент, зависимую судебную власть и президентство вне всякого контроля. Особенно прискорбно то, что Ельцин не основал политической партии. Он легко мог осуществить это, объединив все реформистские силы страны. Такой шаг, как никакой другой, гарантировал бы, что российская демократия получит развитие и станет подлинной. Но Ельцин не сделал ничего подобного. А ведь партии – это механизм, посредством которого люди в современных обществах выражают, согласовывают и утверждают свои нравственные и политические ценности. Историк американской демократии Клинтон Росситер написал однажды: «Нет Америки без демократии, демократии без политики, политики без партий». Его утверждение справедливо применительно к любой стране. Без партий политика становится игрой отдельных личностей, групп интересов и диктаторов. Это вполне подходит к описанию российской демократии.

Путин развил главное, что унаследовал от Ельцина, – институт суперпрезидентства, а не либеральные реформы. В первый же год своего пребывания у власти Путин перераспреде-

лил власть в России в свою пользу. Главными объектами его наступления стали губернаторы, которых он фактически лишил полномочий, назначив семерых своих представителей надзирать за 89 регионами. Кроме того, он удалил губернаторов из верхней палаты Федерального Собрания. Их место заняли законодатели, отбираемые Кремлем. Более того, любой губернатор теперь может быть смещен, если президент сочтет, что тот нарушил закон. Путин также убедил Государственную Думу принять законодательство, сократившее налоговые поступления, приходящиеся на долю регионов. Другими мишенями для Путина стали средства массовой информации и пресловутые российские олигархи, которым он стал угрожать проверками, арестами и тюремным заключением. Такая стратегия запугивания дала свои результаты. Свободы прессы в России практически больше существует. В апреле 2000 года консорциум, связанный с Кремлем, захватил последнюю общенациональную независимую телекомпанию НТВ, уволив большую часть ее ведущих сотрудников. Когда же уволенные журналисты попытались найти пристанище на другом телеканале, находившемся в собственности основателя НТВ В. Гусинского, на их нового нанимателя тотчас же ополчились налоговые органы. Печатные средства массовой информации пока остаются номинально независимыми, но теперь по всем вопросам они строго придерживаются правительственной линии<sup>1</sup>.

Действуя подобным образом, Путин реализует волю своего электората. Как следует из результатов опроса, проведенного фондом «Общественное мнение» в 2000 году, 57 процентов россиян одобрило введенную президентом цензуру в средствах массовой информации. Еще большее количество респондентов поддержало его нападки на олигархов, многие из которых считаются весьма темными личностями. Российские олигархи обрели богатство, используя нечистоплотные средства, и наращивают его еще более сомнительными способами. Губернаторами нередко являются люди, чрезвычайно предрасположенные к коррупции. Но когда Путин натравливает спецслужбы на бизнесменов и политиков, которые не нравятся лично ему, он тем самым подрывает принцип верхо-

венства закона. Один мелкий олигарх (с достаточно приличной репутацией) однажды рассказывал мне в Москве: «Каждый из нас нарушил тот или иной закон. В России иначе невозможно заниматься бизнесом. Путину это известно. Поэтому глупо говорить, будто он всего лишь проводит в жизнь законы. Он использует их избирательно в политических целях». Применение закона в качестве политического орудия извращает идею равенства всех перед законом.

Еще важнее долговременные последствия того, как Путин «снимает стружку» со своих противников. Плюрализм опирается на соревнующиеся между собой центры силы. Один из немногочисленных либералов в российском парламенте В. Рыжков проводит наглядное сопоставление с прошлым Европы: «Графы и бароны, боровшиеся с королевской властью, вряд ли сами были добродетельными людьми. Однако они сдерживали короля. Проблему в России в случае успеха линии Путина составляет то, что не останется абсолютно никого, кто мог бы сдерживать Кремль. Нам снова остается лишь верить в доброго царя»<sup>2</sup>. Путин – хороший царь. Он хочет построить современную Россию. Он верит, что России нужны порядок и эффективно функционирующее государство, чтобы либерализовать ее экономику. В случае успеха Путин мог бы помочь России стать нормальной промышленно развитой страной с некоторыми из черт либерализма, подразумеваемыми таким статусом. «В начале 1990-х годов образцом для России служила посткоммунистическая Польша. Теперь таким примером служит Чили времен Пиночета», – говорит Рыжков. Модель Пиночета, конечно, возможна; ведь в конечном итоге он привел свою страну к либеральной демократии.

Вместе с тем странно выглядит аргументация в пользу российского пути к демократии, когда лидер громит оппозицию, затыкает рты средствам массовой информации и запрещает политические партии, а затем путем декретов либерализует экономику, – и это со временем якобы может обеспечить подлинную демократию. Получается, что нелиберальная демократия хороша тем, что может случайно породить либерального автократа, а тот, возможно, когда-нибудь приведет свою страну к подлинной либеральной демократии. Это аргумент в

пользу либеральных деспотов, но не демократии. К сожалению, сохраняется вероятность того, что Путин (а скорее всего, один из его преемников) окажется злым царем и применит свою гигантскую власть в менее благородных целях. Такое уже не раз бывало в прошлом.

### Ложный путь

Российский путь не нов. В последние два десятилетия в Африке, а также в отдельных странах Азии и Латинской Америки к демократии перешли диктатуры, не имевшие возможности опереться на конституционный либерализм или капитализм (то есть – использовать западную или восточноазиатскую модель). Результаты не вдохновляют. В 1993 году один из ведущих специалистов по вопросам демократизации Ларри Даймонд из Стэнфордского университета исследовал ситуацию в государствах Западного полушария, где выборы проводились везде, кроме Кубы. Он установил, что в 10 из 22 основных латиноамериканских государств «размах нарушений прав человека не совместим с укреплением [либеральной] демократии». С тех пор, за несколькими существенными исключениями (такими как Бразилия), положение лишь ухудшилось.

Рассмотрим пример с Уго Чавесом в Венесуэле. Этого армейского полковника уволили со службы и заключили в тюрьму за участие в провалившемся государственном перевороте 1992 года. Спустя шесть лет, он выставил свою кандидатуру на президентских выборах и был избран, получив солидные 56 процентов голосов. Он предложил крайне популистскую платформу: провести референдум, который отменил бы конституцию Венесуэлы, лишил бы полномочий законодательную и судебную власть, а также поставил бы правительство под контроль «учредительного собрания». На референдуме его предложение было принято 92 процентами голосов. Через три месяца его партия получила 92 процента мест в новом собрании. Предложенная им конституция продлила президентский срок на год, сделала возможным непрерывное повторное президентство, устранила одну из палат парламента, сократила гражданский контроль над армией, усилила роль государства

в экономике, а также позволила учредительному собранию отправлять в отставку судей. «Мы движемся к катастрофе, – предупреждал Хорхе Олаварриа, многолетний член парламента и бывший сторонник Чавеса. – Эта конституция отбросит нас на 100 лет назад, а военные станут вооруженным крылом политического движения»<sup>3</sup>. Новая конституция была принята в декабре 1999 года 71 процентом голосов. Несмотря на тот факт, что в первые несколько лет пребывания Чавеса у власти Венесуэла пережила суровые испытания в экономике, показатели его поддержки в обществе никогда не опускались ниже 65 процентов.

К началу 2002 года удача как будто бы начала ему изменять. Общественное недовольство его удушающим правлением и плачевная хозяйственная ситуация породили массовый протест. Армейская и деловая элиты организовали заговор, и в марте 2002 года Чавес был смещен с поста – но всего на два дня. Будучи весьма изоциренным в организации «народного правления», Чавес благополучно вернулся к власти в течение недели. Этому способствовал тот факт, что заговор против него имел вопиюще недемократический характер.

Венесуэла отмечена характерным знаком дисфункциональности демократии, а именно – изобилием природных ресурсов; в частности, она обладает крупнейшими запасами нефти за пределами Ближнего Востока. Отсюда – дурное управление в экономике, коррупция в политике и институциональный упадок. Четверо из пяти венесуэльцев живут ниже черты бедности в стране, 20 лет назад отличавшейся практически наивысшими стандартами жизни в Латинской Америке. В некоторых отношениях эта страна была готова к революции. Но взамен она получила нового каудильо, диктатора, утверждающего, что защищает государство от остального мира (что, как водится, подразумевает Соединенные Штаты). Вот почему Чавес выражал свое восхищение Фиделем Кастро, Саддамом Хусейном и даже эксцентричным Муаммаром Каддафи. Еще опаснее то, что Чавес воплощает собой не умирающую в Латинской Америке надежду на то, что конструктивные перемены придут не в форме плюралистической политической системы, в которой масса политических партий и групп инте-

ресов усердно заняты нудным делом постепенного реформирования, а в образе некоего нового мессианского лидера, который выметет прочь осколки прошлого и начнет все сначала. За последние несколько лет такие ожидания распространились по всему Андскому региону. Они только усилятся, если в Латинской Америке продлятся экономические трудности.

В Африке прошедшее десятилетие принесло сплошные разочарования. С 1990 года выборы с участием нескольких партий прошли в 48 африканских странах к югу от Сахары. Это породило надежду, что Африка, наконец, сможет избавиться от репутации континента нечистых на руку деспотов и свирепствующей коррупции. «Нью-Йорк таймс» как-то сравнила эту череду выборов с преобразованиями в Восточной Европе после падения коммунизма<sup>4</sup>. Но такая аналогия оказалась весьма обманчивой. Хотя демократия так или иначе приоткрыла африканскую политику и принесла людям свободу, она также создала хаос и нестабильность. Вследствие этого во многих странах коррупция и беззаконие лишь усилились. Один из самых дотошных специалистов по Африке Майкл Чиг исследовал волну демократизации 1990-х годов и пришел к выводу, что на этом континенте «многопартийности выборов придавалось чрезмерное значение, ... а базовые принципы либерального правления, наоборот, игнорировались»<sup>5</sup>. Добиться соблюдения таких принципов будет нелегко, поскольку большая часть континента неразвита в хозяйственном и конституционном плане. Нельзя считать случайным то обстоятельство, что в двух африканских странах, далее других продвинувшихся по пути к либеральной демократии, а именно – в Южно-Африканской Республике и Ботсване, доходы на душу населения находятся выше «зоны перехода к демократии» (от 3000 до 6000 долларов). В ЮАР соответствующий показатель равен 8500, а в Ботсване – 6600 долларам. В обоих случаях он искусственно завышен благодаря богатой природно-ресурсной базе. Все сказанное отнюдь не означает, что под властью вороватых диктаторов дела в Африке шли лучше. Наоборот, это указывает на то, что эффективное управление необходимо ей в большей мере, нежели демократия. Можно назвать некоторые поразительные примеры успеха, например, Мозамбик.

Там закончилась длившаяся 16 лет гражданская война, и теперь это хорошо функционирующая демократия с рыночной экономикой. Однако при создании эффективного управления Мозамбик получил огромную помощь от мирового сообщества и Организации Объединенных Наций, что вряд ли повторится в отношении остальных африканских стран.

В Центральной Азии, даже когда выборы проводились относительно свободно (как, например, в Киргизии), они привели к формированию сильной исполнительной власти, слабых парламентов и скудных гражданских и экономических свобод. В некоторых странах выборы не проводились вообще. Там бразды правления остаются в руках популярных в народе автократов. Так, в Азербайджане президент Гейдар Алиев (скончавшийся в 2003 году) был некогда главой местного КГБ и членом советского Политбюро. Он сместил своего предшественника в ходе переворота 1993 года; тем не менее, большинство серьезных наблюдателей за происходящим в данном регионе полагало, что в случае проведения свободных и справедливых выборов Алиев одержал бы на них победу<sup>6</sup>. Даже когда руководителями становятся герои, это мало что меняет. В Грузии у власти долгое время находился почтенный Эдуард Шеварднадзе. При Горбачеве он был министром иностранных дел СССР и активно выступал за реформы, сыграв свою роль в окончании «холодной войны». Однако на выборах он прибегал к мошенничеству в свою пользу (хотя, вероятно, выиграл бы и свободные выборы). Под его руководством в стране повсеместное распространение получила коррупция, а личные свободы оказались абсолютно незащищенными.

Конечно, нелиберальная демократия может представлять в разных обличьях, от незначительных отступлений (как в Аргентине) до почти тиранических режимов (как в Казахстане). Такие страны, как Украина и Венесуэла, занимают положение где-то между этими двумя крайностями. В большей части этой группы стран выборы редко бывают столь же свободными и справедливыми, как сегодня на Западе. Тем не менее, налицо участие народа в политике и его поддержка тех, кого он избирает. В отдельных странах соотношение демок-

ратии и авторитаризма неодинаково (в России выборы все же более свободны, чем в большинстве других подобных стран), однако везде присутствуют эти два, казалось бы, несочетающихся элемента. Данные, позволяющие отдельно оценить демократические и конституционные достижения разных стран, свидетельствуют о явном подъеме нелиберальной демократии в последнее десятилетие. В 1990 году подобным образом можно было классифицировать только 22 процента стран мира; в 1992 году соответствующая цифра выросла до 35 процентов; к 1997 году она достигла пика – 50 процентов, а затем несколько снизилась. Как бы то ни было, на момент написания этих строк почти половина «демократизирующихся» стран мира представляют собой нелиберальные демократии.

Впрочем, некоторые называют такое состояние не более чем временной фазой, болезнью роста, которую должны пережить юные демократии. В лондонском журнале «Экономист» утверждалось, что конституционный либерализм «может скорее наступить в условиях демократии»<sup>7</sup>. Такая точка зрения весьма распространена, но верна ли она? Действительно ли выборы в таких районах мира, как Центральная Азия или Африка, ведут к раскрытию политического пространства страны, побуждая к более широкому политическим, хозяйственным и правовым реформам? Или же подобные выборы обеспечивают лишь прикрытия для авторитаризма и популизма? Делать выводы преждевременно: ведь в большинстве случаев переходные процессы все еще продолжаются. Однако имеющиеся признаки не обнадеживают. Многие нелиберальные демократии (например, почти все в Центральной Азии) быстро превратились в жесткие диктатуры. Там выборы всего лишь легитимизируют захват власти. В других странах (например, во многих африканских) быстрый переход к демократии подорвал авторитет государства, породив региональные и этнические вызовы центральным правительствам. В третьих (таких как Венесуэла и Перу) сохраняется некоторый уровень подлинной демократии в сочетании со множеством нелиберальных пережитков. Наконец, есть страны (Хорватия и Словакия), где система нелиберальной демократии эволюционирует в сторону большего конституционализма и реформатор-



ства. Здесь демократический фактор сыграл принципиально важную роль в ускорении преобразований. Ведь именно демократии лучше любой иной формы правления удастся вышвырнуть прочь бездельников, обеспечив возможность для мирного перехода власти от старой гвардии к новому режиму. Однако отметим, что Хорватия и Словакия – европейские страны с относительно высоким доходом на душу населения (6698 и 9624 долларов, соответственно). В целом же, вне Европы нелиберальная демократия не показала себя действенным путем к демократии либеральной.

Рассмотрим ситуацию в Пакистане. В октябре 1999 года западный мир был в шоке, когда руководитель пакистанской армии генерал Первез Мушарраф сверг избранного в ходе свободных выборов премьер-министра Наваза Шарифа. Удивление было вызвано не переворотом как таковым – в Пакистане он был четвертым за последние четыре десятилетия, – а его поддержкой в широких массах. Большинство пакистанцев были рады покончить с 11 годами фальшивой демократии. В течение этого периода Шариф и его предшественница Беназир Бхутто злоупотребляли властью в корыстных целях, наполнили суды своими политическими приспешниками, отправляли в отставку местные администрации, позволили исламским фундаменталистам ввести в действие драконовские законы и расхищали государственные закрома. Заголовок очерка в одной из ведущих пакистанских газет в январе 1998 года наглядно отразил состояние страны: «Фашистская демократия: захвати власть – заткни рот оппозиции»<sup>8</sup>. В западных, особенно американских, газетах реакция была совершенно иной. Почти все с праведным негодованием осуждали переворот. В ходе президентской кампании 2000 года Джордж Буш признался, что не помнит имени нового пакистанского руководителя, но при этом заявил, что тот «принесет стабильность в данный регион». «Вашингтон пост» немедленно обвинила Буша в еретических высказываниях по поводу диктатора.

Спустя два года, когда трагические события 11 сентября 2001 года сказались в его пользу, Мушарраф встал на путь радикальной политической, социальной, образовательной и экономической реформы, которой не могли предвидеть даже его

сторонники. В самом Пакистане мало кто из избранных политиков поддерживал его шаги. Мушарраф смог реализовать свой курс именно потому, что ему не приходилось выдвигать свою кандидатуру на выборах и потворствовать интересам феодалов, исламских боевиков и местных вождей. Никакой гарантии, что диктатор Мушарраф поступит именно так, не существовало. Однако никто из избранных в Пакистане политиков не смог бы действовать столь же смело, решительно и эффективно, как он. Сейчас Мушарраф выглядит несколько более авторитарным и менее либеральным, чем на заре своего правления. Тем не менее, он по-прежнему твердо намерен модернизировать страну и придать ей светский характер, хотя и сталкивается с сопротивлением многих феодальных и религиозных групп пакистанского общества. Реформирование Пакистана как в экономическом, так и в политическом отношении – задача почти неосуществимая. Но, как и в случае с Россией, если Пакистан обретет подлинную либерализацию и даже демократию, это произойдет не благодаря нелиберальной демократии, а благодаря появлению либерального деспота.

### Проблемы демократии

Нынешние опасения по поводу избранных автократов в России, Центральной Азии и Латинской Америке не вызвали бы удивления у либералов XIX столетия, подобных Джону Стюарту Миллю. Милль начал свой классический труд «О свободе», отметив, что по мере того, как страны обретают демократию, народы приходят к мысли, что «слишком большое значение придавалось ограничению [правительственной] власти как таковой. Это ... было реакцией на правителей, чьи интересы противоречили интересам народа». Когда же народ сам оказывался у руля, исчезала необходимость в осторожности: «Нацию не нужно защищать от ее собственных стремлений». Как бы в подтверждение опасений Милля, А. Лукашенко после своего избрания президентом Белоруссии подавляющим большинством голосов в ходе свободных выборов 1994 года на вопрос по поводу ограничения его власти ответил: «Дик-

татуры не будет. Я сам из народа и намерен действовать в его интересах».

Противоречие между конституционным либерализмом и демократией возникает по поводу объема правительственных полномочий. Конституционный либерализм предусматривает ограничение власти, а демократия – ее накопление и реализацию. По этой причине многие либералы XVIII и XIX веков считали демократию силой, способной подорвать свободу. Тенденция демократического правительства полагать, что его суверенитет (иначе говоря, власть) абсолютен, может привести к централизации власти, причем зачастую это достигается неконституционными средствами и ведет к печальным последствиям. В конечном счете получается нечто, мало отличающееся от диктатуры, хотя и при большей легитимности.

За последнее десятилетие избранные правительства, претендующие на то, чтобы представлять народ, стремительно вторглись в сферу полномочий и прав других элементов общества. Узурпация власти имеет как горизонтальное измерение (присвоение полномочий других ее ветвей), так и вертикальное (вторжение в сферу полномочий региональной и местной власти, а также частного бизнеса и других неправительственных групп, таких как пресса). Путин, Лукашенко и Чавес – это лишь отдельные образчики данного явления. Даже такой добросовестный реформатор, как бывший президент Аргентины Карлос Менем, за восемь лет пребывания у власти издал почти 300 президентских декретов, то есть примерно в три раза больше, чем все предыдущие аргентинские президенты, начиная с 1853 года. Президент Киргизии Аскар Акаев, избранный 60 процентами голосов, предложил, чтобы его полномочия были укреплены путем референдума, легко давшего искомый результат в 1996 году. В его власти теперь назначение всех высших должностных лиц, за исключением премьер-министра, но при этом президент вправе распустить парламент, если последний три раза отклонит его кандидатуры на данный пост.

Захват полномочий «по горизонтали» более очевиден, а «по вертикали» – чаще встречается. В последние три десятилетия в Индии и Пакистане избранные руководители неред-

ко распускали законодательные собрания штатов и провинций без убедительных оснований, вводя там прямое правление центрального правительства. Действуя менее радикальным, но столь же типичным образом, избранные власти Центрально-Африканской Республики покончили с давней традицией независимости национальной университетской системы, присоединив ее к центральному государственному аппарату. Широко распространенное применение сил безопасности для запугивания журналистов – от Перу до Украины и Филиппин – систематически ослабляет важнейший инструмент сдерживания произвола государственной власти. В Латинской Америке даже такой реформатор-демократ, каковым принято считать Альберто Толедо в Перу, нередко использует президентские полномочия для устрашения политических противников.

Узурпация власти – особенно частое явление в Латинской Америке и бывшем Советском Союзе. Возможно, это связано с тем, что в этих регионах мира государства основаны на президентских системах. Такие системы обладают тенденцией порождать руководителей, считающих, что говорят от имени народа – даже если их избрали лишь относительным большинством голосов. Как подчеркивал политолог Хуан Линц, в 1970 году Сальвадор Альенде был избран президентом Чили только 36 процентами голосов. При парламентской системе в подобной ситуации премьер-министру пришлось бы поделить власть в рамках коалиционного правительства. Президенты назначают в кабинет близких себе людей, а не руководителей политических партий, вследствие чего не хватает внутренних сдержек их власти. А когда их позиция расходится с мнением законодательного органа или даже суда, президенты имеют обыкновение «обращаться за поддержкой к народу», обходя стороной отчаянно скучные задачи ведения переговоров и выстраивания коалиций. Ученые спорят о сравнительных достоинствах президентской и парламентской форм правления. Конечно, узурпация может произойти при каждой из них, если отсутствуют хорошо развитые альтернативные центры власти, такие как сильная законодательная и судебная власть, политические партии и региональные правительства,

а также независимые университеты и средства массовой информации. В Латинской Америке многие страны фактически соединяют президентские системы с пропорциональным представительством, что порождает популистских лидеров и многопартийность. Подобная комбинация неустойчива.

Правительство, узурпирующее все полномочия, не способно сделать страну хорошо управляемой и стабильной. Сила исполнительной власти не тождественна ее эффективности; на деле одно даже может противоречить другому. В Африке она берет на себя очень многое, но неэффективна. А в Соединенных Штатах правительство имеет ограниченные прерогативы, и все же там можно говорить об очень действенном государстве. Путаница между двумя понятиями привела к тому, что многие западные политики и ученые стали одобрительно относиться к созданию сильных и централизованных государств в «третьем мире». Тамошние руководители утверждали, что власть нужна им для того, чтобы разрушить феодализм, расколоть ранее сформировавшиеся коалиции, преодолеть узкогрупповые интересы и обеспечить порядок в обществах, пребывающих в состоянии хаоса. Для таких забот есть известные основания, однако в результате легитимное правительство путают с всевластным правительством. Правительства, власть которых ограничена и которые потому воспринимаются как легитимные, как правило, способны поддерживать порядок и проводить жесткую политику – хотя и медленно, с помощью формирования коалиций. Ключевым тестом легитимности правительства является его способность собирать налоги, поскольку для этого требуются не крупные полицейские силы, а, скорее, добровольное подчинение законам. Нет такого правительства, которое имело бы в достатке полицейских сил, чтобы принудить людей платить налоги. Между тем в странах «третьего мира» показатели собираемости налогов крайне низки. Причина этого в том, что тамошним правителям – как и проводимой ими политике – не хватает легитимности.

В данном случае снова показателен пример России. После падения Советского Союза западные ученые и журналисты шумно выражали беспокойство в отношении слабости российского государства. В своем анализе они в основном исходили

из его неспособности собирать налоги. Однако правомерность подобного критерия сомнительна, так как российское государство никогда прежде не занималось сбором налогов. Таким образом, в постсоветскую эпоху ему пришлось решать, в числе прочих, и эту новую задачу. Фактически, по завершении эры советского коммунизма государство оставалось еще весьма сильным. Но оно было коррумпированным и многими воспринималось как нелегитимное. Сегодня, после нескольких лет стабильности и ряда важных реформ (проведенных при Путине), российское правительство собирает налоги примерно с тем же успехом, что и большинство европейских стран. Однако прежние академические стенания реально отразились на публичной политике. Западные государственные деятели проявляли излишнее «понимание» в отношении Ельцина, когда тот издавал разнообразные декреты и концентрировал власть в своих руках. Они верили ему, когда он заявлял, что центральное правительство находится в осаде и нуждается в помощи извне.

Путин положил конец академическим спорам, причем так, как это мог сделать только настоящий политик. За несколько месяцев, прошедших после инаугурации, он успешно восстановил верховенство Кремля над всеми конкурировавшими с ним центрами власти, продемонстрировав, что еще живы прежние советские институты. Если не хватало формальных средств, он использовал силу «убеждения». Законодатели и судьи, которые отказывались голосовать в соответствии с линией Кремля, не получали заработной платы и лишались привилегий (в России парламент не властен даже в отношении зарплат своих членов, не говоря уже о средствах, находящихся в распоряжении исполнительной власти). Это объясняет, почему верхняя палата парламента с готовностью проголосовала за сокращение своих полномочий и состава, что в политике происходит далеко не каждый день. Что касается налогов, то в 2000 году правительство собрало 100 процентов налоговых поступлений от запланированного. Оказывается, проблема России состояла не в слабости государства, а в немощи Ельцина. С активным и деятельным президентом вернулось «сильное правительство». Однако последствия этого мо-

гуг оказаться неблагоприятными. Ослабление центральной власти было необходимо для устранения советского сверхгосударства.

Если ориентироваться на исторические прецеденты, то неконтролируемая централизация – враг либеральной демократии. По мере того, как в Европе в течение XIX века усиливалась политика демократического участия, она органично вписывалась в государственные системы таких стран, как Великобритания и Швеция, где сохраняли свое влияние средневековые ассамблеи, местные правительства и региональные советы. В то же время страны типа Франции и Пруссии, где монархии преуспели в централизации власти (как в ее горизонтальном, так и вертикальном измерениях), как правило, становились нелиберальными и недемократическими. Не случайно в Испании XX века основным плацдармом либерализма оказалась Каталония, веками упорно отстаивавшая свою независимость и региональную автономию. В Соединенных Штатах большое разнообразие существовавших там общественных институтов – на федеральном, региональном и местном уровнях – значительно облегчило адаптацию к быстрому и масштабному расширению численности электората, происшедшему в начале XIX столетия. В 1922 году известный историк из Гарвардского университета Артур Шлезингер-старший документально подтвердил, что в первые 50 лет существования Америки буквально каждый штат, каждая группа интересов и каждая фракция пытались ослабить и даже подорвать федеральное правительство<sup>9</sup>. Если обратиться к примеру из более недавнего прошлого, то в Индии полулиберальная демократия выжила как раз благодаря, а не вопреки сильным регионам и многообразию языков, культур и даже каст. Вывод логичен, даже тавтологичен: децентрализованное правительство способствует формированию системы ограниченного правления.

### Тирания большинства

Если первым источником нарушений в демократической системе являются избранные деспоты, то второй составляют сами народы. Джеймс Мэдисон пояснял в «Федералисте», что в условиях демократии «угроза притеснения» исходит от «боль-

шинства сообщества». Де Токвиль предупреждал о «тирании большинства», когда писал: «Сама суть демократического правления состоит в абсолютном суверенитете большинства». Для Мэдисона и де Токвиля данная проблема была насущной и острой. Сегодня на Западе она, вероятно, не кажется столь важной, поскольку здесь развиты средства защиты прав личности и меньшинств. Но во многих развивающихся странах опыт демократии в последние десятилетия таков, что большинство – зачастую потихоньку, иногда с шумом – нарушало принцип разделения властей и права человека, искажало давние традиции терпимости и справедливости.

Позвольте проиллюстрировать эту мысль ссылками на Индию – страну, где я вырос. При обсуждении вопросов демократии Индии отводится почетное место. Несмотря на крайнюю бедность страны, демократия действует здесь с 1947 года. Когда кому-то хочется доказать, что для демократизации не требуется экономического развития, единственный подходящий пример – Индия. В значительной мере столь высокая оценка оправданна. Индия действительно представляет собой свободное и самоуправляемое общество. Однако если мы заглянем под покровы индийской демократии, то обнаружим более сложную и тревожную реальность. В последние десятилетия в стране наблюдается нечто совершенно отличное от той картины, что сложилась в воображении всех, кто восхищается Индией. Дело не в том, что она стала менее демократичной: в некоторых важных аспектах демократия продвинулась вперед. Но страна стала менее терпимой, менее светской, менее законопослушной, менее либеральной. Эти две тенденции – демократизация и антилиберализм – непосредственно связаны одна с другой.

Индия получила демократию и партию Индийский национальный конгресс (ИНК) от Великобритании. Большинство основных институтов либеральной демократии Индии – суды, законодательные органы, административные правила и (квази)свободная пресса – было создано и находилось в ведении британцев. Они просто не давали индийцам возможности самим воспользоваться многими полномочиями. Когда же в 1947 году страна получила независимость, индийцы унаследо-

вали эти институты и традиции. Они построили на их основе свою демократию, ведомую ИНК, который главенствовал в борьбе за независимость. Между тем даже Индийский национальный конгресс был смоделирован с британских политических партий, начиная с его либеральной националистической идеологии и заканчивая структурой его комитетов. Индийские суды следовали британской практике и прецедентам, в поиске последних зачастую непосредственно прибегая к британскому законодательству. В Нью-Дели парламент следовал правилам и ритуалам Вестминстера, вплоть до «часа вопросов» премьер-министру. Без Великобритании и ИНК трудно вообразить себе индийскую демократию в том виде, как она сложилась сегодня.

Первый индийский премьер-министр Джавахарлал Неру однажды назвал себя «последним англичанином, правящим Индией». Он был прав. Будучи сыном глубоко впитавшего английские традиции и пробритански настроенного адвоката, он имел в детстве домашнего наставника, обучавшего его английской истории и литературе. Годы его юности прошли в подготовке к превращению в английского джентльмена. Он учился в Харроу, одной из самых престижных частных школ-интернатов в Англии, и поступил в Кембриджский университет. Затем он несколько лет готовился стать лондонским адвокатом. Даже проникшись индийским национализмом, он сохранял мировоззрение левого британского интеллектуала образца примерно 1940 года.

Индию при Неру, занимавшем пост премьер-министра с 1947 по 1962 год, точнее всего можно охарактеризовать как однопартийную демократию. Выборы проводились свободно и справедливо. Однако в качестве партии, которая освободила Индию и была единственной действительно общенациональной, ИНК доминировал на всех уровнях, зачастую получая большинство в 2/3 мест и в парламенте страны, и в законодательных собраниях штатов. Столь завидная позиция давала Конгрессу всякого рода формальные и неформальные преимущества, что делало невозможным серьезный вызов его линии по большинству вопросов. Подобно Демократической партии на американском Юге в былые времена, Индийский

национальный конгресс контролировал все стадии политического процесса. Индия была демократической страной, хотя при общем равенстве одна политическая партия оказывалась «более равной», нежели остальные. Тем не менее, страна оставалась вполне либеральной. ИНК искренне стремился сформировать традиции настоящего конституционного правления. Сам Неру глубоко почитал либеральные институты и традиции, прежде всего прерогативы парламента и прессы. Он поддерживал независимость судебной власти, даже если это вело к политическим поражениям правительства в суде. Он был одержим идеями светскости и религиозной терпимости. Несмотря на свою чрезвычайную популярность, Неру допускал оппозиционные взгляды (и даже их преобладание на какое-то время) как внутри своей партии, так и в правительстве.

В конце 1960-х и в 1970-е годы, когда я рос в Индии, такая традиция все еще была сильна, однако она уже сходила на нет. Индийский национальный конгресс, бывший ранее полнокровной организацией с массовым участием, впал в дремоту раболепного имперского двора, назначаемого популярным лидером, Индирой Ганди, и пред нею преклоняющегося. Госпожа Ганди проводила популистскую политику, которая нередко отличалась неконституционностью и, уж конечно, не была либеральной. В частности, она национализировала банки и отменила права индийской знати. Тем не менее, суды в основном сохраняли независимость, пресса оставалась свободной, а религиозная терпимость – священной. Однако со временем приверженность Индийского национального конгресса таким принципам и ценностям ослабла. Еще существеннее то, что партия перестала быть доминирующим общенациональным институтом. Появились новые претенденты на власть, стремившиеся занять освободившееся пространство. Самым заметным среди них стала партия индуистских фундаменталистов Бхаратия Джаната парти (БДП). Впрочем, БДП – лишь одна среди сонма новых партий, привлекательность которых базировалась на региональных, религиозных или кастовых различиях. В результате в политическую систему влились новые избиратели – почти все происходящие из бедных сельских семей и низших каст. В 1950-е годы в выборах принимало

участие около 45 процентов населения; сегодня эта цифра превысила 60 процентов. Индийский политолог Йогендра Ядав, исследовав данную тенденцию, утверждает, что Индия претерпевает «коренную, хотя и скрытую трансформацию». Речь идет о допуске в политику гораздо более широкого круга населения, в частности – прежних маргиналов. Новые партии придали Индии больше демократичности, но одновременно сделали ее менее либеральной.

БДП пришла к власти, осуждая секуляризм в духе Неру и фактически пропагандируя военизированный индуистский национализм. Она поощряла риторику и деятельность антимусульманской и антихристианской направленности. Партией была организована массовая общенациональная кампания по разрушению мечети в городе Айодхья на севере Индии, которая, как считали некоторые индуисты, была построена на месте рождения Рамы. БДП мало беспокоило то, что Рама – это мифологическая фигура, что индуизм проповедует ненасилие и терпимость и что у Индии уже был чудовищный опыт религиозного насилия (который вновь повторился в связи с проблемой Айодхьи). Риторика, основанная на выражении ненависти к иноверцам, звучала весьма привлекательно для основных избирателей БДП. Впоследствии она сформировала правительственную коалицию, так что ей поневоле пришлось умерить свою агрессивность в отношении мусульман, христиан и низших каст, чтобы не отворотить от себя остальных участников коалиции. Но партия по-прежнему проводит политику «индуизации» страны, что подразумевает переписывание исторических текстов для принижения значения или вымарывания ссылок на мусульман и другие меньшинства, создание в основных университетах факультетов астрологии и поощрение использования индуистских религиозных символов в общественных местах. Когда же у партии возникали политические осложнения, она неизменно подбрасывала топливо в огонь религиозного конфликта, как это было сделано в Гуджарате в 2002 году. Там местное правительство, сформированное БДП, самым беспрецедентным образом не только допустило убийство тысяч невинных мусульманских мужчин, женщин и детей, а также этническую чистку, приведшую к

изгнанию десятков тысяч людей из родных деревень и городов, но даже содействовало всему этому. В известном смысле это был первый погром в Индии, поддержанный государством. Особенно тревожит то, что он укрепил опору БДП среди индусов. Действительно, лидер БДП в Гуджарате рассчитывал выиграть от вспышки насилия и планировал провести выборы несколькими месяцами спустя. Однако надпартийный административный орган, занимающийся выборами в Индии (Избирательная комиссия), проявил мужество, придя к заключению, что в подобных обстоятельствах выборы проводить нельзя.

Религиозная нетерпимость – это лишь наиболее заметная черта нового облика индийской демократии. Повсеместная коррупция и неуважение к верховенству права изменили всю политическую систему страны. Возьмем Уттар-Прадеш – крупнейший штат Индии, политическую базу Неру и других титанов Индийского национального конгресса. Теперь там доминируют БДП и две партии, представляющие низшие касты. Сложившуюся там политическую систему нельзя описать иначе как «бандитскую демократию». Результаты выборов ежегодно подделываются, избирательные урны наполняются фальшивыми бюллетенями. Партия-победитель наводняет бюрократический аппарат (а порой и суды) своими приспешниками и подкупает оппозиционных законодателей, чтобы те переметнулись на ее сторону. Для миллионов новых избирателей из низших каст трагедия состоит в том, что их представители, за которых они послушно голосуют в массовом порядке, запустили руки в государственную казну и стали чрезвычайно богатыми и влиятельными, выступая под лозунгом защиты интересов своего народа.

Процесс достиг своей кульминации в ноябре 1997 года, когда главный министр штата Уттар-Прадеш реализовал полученное его партией большинство в парламенте, создав кабинет из 93 министров. В результате все законодатели, сменившие партийную принадлежность и оказавшие ему поддержку, смогли получить назначения в качестве правительственных чиновников. У новых министров было пестрое прошлое; в отношении 19 из них имелись документированные сви-

детельства о совершенных ими преступлениях (причем речь шла отнюдь не о штрафах за превышение скорости). Например, в отношении министра по делам науки и технологии Хари Шанкара Тивари у полиции есть данные, что он подозревается в девяти убийствах, десяти покушениях на убийство, трех грабежах и трех похищениях. В отношении министра «имплементации программ» (чтобы это ни означало) Рагхураджа Пратап Сингха проводилось расследование в связи с двумя убийствами, тремя покушениями на убийство и несколькими похищениями (всего 25 эпизодов). Еще один деятель, Пратап Сингх, использовал свои недавно обретенные полномочия, чтобы стать феодальным бароном. Сцены, происходящие в его загородном доме, ведущий индийский новостной журнал «Аут-лук» описывает так:

Во внутреннем дворе он вершит суд, вынося решения без всякого промедления – налагает штрафы на «заблудших подданных» или распоряжается задать кому-то хорошую порку. Его подданные – нищие мужчины, женщины и дети – касаются лбами его ног, моля о пощаде. За воротами его укрепленного поместья под названием «Баинти» люди каждое утро выстраиваются в очередь, чтобы воздать хвалу хозяину; при этом их туловища согнуты под прямым углом... Двадцативосьмилетний [вождь] ездит на великолепных лошадях, держит слонов, носится по окрестностям в [четырёхколесном прогулочном экипаже] с эскортом из вооруженных сторонников. По сведениям полиции, он убивает своих противников, организует похищения ради выкупа, совершает грабежи. Но это несколько не помешало его карьере. В 1993 году, в возрасте всего 24 лет, он впервые принял участие в выборах и победил на них. Через три года он вновь бросился в бой и, за исключением БДП, никто не осмелился ему противостоят<sup>10</sup>.

Таковы реалии индийской демократии. Однако никто на Западе не хочет взглянуть на нее более пристально. Мы предпочитаем рассуждать в романтическом ключе о том, как прекрасно, что индийцы голосуют, и о восхитительных чертах крупнейшей в мире демократии. Вдумчивые индийцы смотрят на дело несколько иначе. Маститый журналист Кулдип Нарая назвал то, что происходит в штате Уттар-Прадеш, «убий-

ством демократии среди бела дня». Еще один известный писатель Прем Шанкар Джха считает, что демократия здесь пережила откат, «уйдя на два столетия назад». Причем это не изолированный случай. Политическая коррупция в соседних штатах Бихар и Харьяна еще сильнее. Многие из подобных тенденций находят свое отражение в парламенте и правительстве в Дели, хотя и в не столь ярко выраженных формах.

Судебная система Индии из гордости национальной демократии превратилась в коррумпированную прислужницу политической власти. В 1975 году местный судья лишил должности премьер-министра Индиру Ганди, постановив, что она нарушила один второстепенный избирательный закон. В 1981 году другой местный судья вынес решение против наиболее могущественного регионального политика Индии – главного министра Махараштры (самого богатого штата страны, где расположен Бомбей – столица индийской экономики). Сегодня, когда та или иная партия приходит к власти в каком-то регионе Индии, она нередко находит пути, чтобы укомплектовать местные суды своими сторонниками. Предвидя подобное развитие событий, судьи ныне сами предлагают свои услуги политическим лидерам, чтобы благополучно остаться на своем посту и получить вознаграждение по выходе на пенсию. За исключением Верховного суда в Дели, ни один другой суд в Индии не проявляет независимости, которая была свойственна почти всем им еще при жизни прошлого поколения.

Коррупция существовала в Индии всегда, но до 1970-х годов она была в основном мелкой, будучи порождением неразумного хозяйственного регулирования в стране. В 1960-е годы типичный акт коррупции состоял в том, что бюрократ брал взятку за выдачу разрешения на некую частнопредпринимательскую деятельность. Конечно, это было дурно с точки зрения экономического роста, но не искажало политического процесса в целом. Политическая коррупция также существовала, но имела ограниченный характер. Никто не обвинял в коррупции Неру, его преемника на посту премьер-министра Лала Бахадура Шастри или кого-либо из высшего состава правительства 1950–1960-х годов. Возможно, самое важное состояло в том, что судоустройство оставалось чистым и придержи-

валось высоких стандартов. В 1958 году Неру назначил одного из самых видных индийских юристов М.К. Чаглу послом в Соединенные Штаты. Адвокатский совет Бомбея тут же выступил с официальным протестом, высказав озабоченность тем, что назначение судьи на высокую должность способно скомпрометировать представление о независимости судей. Сегодня вознаграждение уступчивых судей путем предоставления им выгодных постов стало столь распространенным, что на него перестали обращать внимание. В итоге, хотя коррупция и злоупотребление властью достигли неслыханных масштабов, ни один судья ни в одном уголке Индии ни разу не принял решения, направленного против какого-то влиятельного политика. Единственная попытка очистить процесс выборов, предпринятая главой избирательной комиссии страны, обернулась ничем.

Если оглянуться назад, то станет ясно, что Индийский национальный конгресс при Неру, то есть в 1950–1960-е годы, установил в Индии квазилиберальный порядок. Он начал сходиться на нет по мере того, как за голоса избирателей стали соревноваться новые партии, активно прибегающие к неприкрытым призывам к кастовой, языковой и религиозной солидарности. Особенно это дает себя знать в изменении атмосферы и характера моего родного города. Бомбей – это город, построенный жившими в нем крупными общинами меньшинств: промышленниками-парси, купцами из Гуджарата, мусульманами-рестораторами и, конечно, британцами. В отличие от Калькутты и Дели, он никогда не был местом сосредоточения британской администрации. Это был индийский Нью-Йорк и Лос-Анджелес одновременно – город, кичившийся новым богатством, грубый, но при этом живой, талантливый и терпимый. Как и во многих других крупных портовых городах, космополитизм был буквально разлит в его просоленном воздухе.

Теперь такой Бомбей остался только в воспоминаниях. За последние 20 лет подъем индусского национализма и его местной разновидности – маратхского шовинизма – привел к систематическому разрушению старого города. Региональная партия Шив Сена, которая породила это движение, названа в

честь вождя XVII века Шиваджи, выступавшего против могольских императоров в Дели (мусульман). Эта партия твердо намерена очистить штат Махараштра и его столицу Бомбей от всякого «чуждого» влияния. (Мусульмане прибывали в Индию, начиная с XII века; получается, что 800 лет недостаточно, чтобы считаться местным жителем.) Последнее особенно отчетливо видно в проводимой ею кампании по переименованию городов, поселков, дорог и зданий, названия которых не являются чисто индусскими. Кульминацией этого стало переименование Бомбея в Мумбай в 1996 году. Этот акт в значительной мере иллюстрирует надуманность индусского национализма. В отличие от древней столицы Китая, название которой было переделано пришельцами с Запада на английский манер в Пекин, Мумбай фактически не был городом до того, как португальцы и британцы назвали его Бомбеем. Подобно Сингапуру и Гонконгу, это была просто рыбацкая деревенька; городом ее сделали колонизаторы. Мумбай – это не возврат к прошлому, а утверждение мифа.

Новые названия городов и кварталов могут показаться делом чисто символическим. Однако в них отражается крупномасштабное изменение подходов, что в период кризисов может обернуться кровопролитием. В последнее десятилетие мусульмане, являющиеся крупнейшей группой меньшинства в Бомбее, становились жертвами нескольких самых ужасных беспорядков со времен кровавой бани, сопровождавшей раздел Индийского субконтинента в 1947 году. Десятки тысяч людей были убиты, а сотни тысяч покинули Бомбей, скрывшись в провинции. Это стало жутким попятным движением по сравнению с нормальной моделью развития, когда меньшинства стекаются в крупные города в надежде обрести там равенство и новые возможности. Независимая комиссия обвинила правительство и полицию в том, что они оставили жертвы беспорядков без защиты и даже порой содействовали нападавшим. Все это привело к попыткам мести со стороны мусульман, погрузило штат в атмосферу более острого антагонизма по сравнению с тем, что можно было наблюдать раньше. Подобная тенденция сопровождается рецидивами по всей Индии – в самое недавнее время то же самое произошло в



Гуджарате – причем агрессия бывает направлена не только против мусульман. В 1998–1999 годы в Индии от религиозно мотивированных нападений погибло в четыре раза больше христиан, чем за предшествующие 35 лет. За период после 1999 года достаточно полных данных пока нет, но и имеющиеся цифры поразительно высоки. Кроме убийств, имели место волны инцидентов, когда сжигали библии, грабили церкви и насиловали монахинь. Правительство опять-таки блокировало и тормозило большую часть разбирательств по поводу таких преступлений.

Этнические конфликты столь же стары, как и документально зафиксированная история; а диктатуры часто прикладывают руку к их разжиганию. Однако в новых демократизирующихся обществах тенденция к обострению конфликтов обескураживает своим постоянством. Причина здесь проста: когда общество открывается, и политики начинают бороться за власть, они обращаются к избирателям, хватаясь за то, что оказывается самым простым и доходчивым, а именно – групповую солидарность в противостоянии с некоей другой группой. Часто от этого разгорается пламя этнического или религиозного конфликта. Иногда такой конфликт оборачивается полномасштабной войной.

### Война

8 декабря 1996 года Жак Ланг совершил впечатляющий бросок в Белград. Поступок известного французского политика, в прошлом министра культуры, был вдохновлен демонстрациями с участием десятков тысяч студентов, направленными против президента Югославии Слободана Милошевича, которого Ланг и многие интеллектуалы на Западе считали ответственным за развязывание войны на Балканах. Ланг хотел оказать моральную поддержку югославской оппозиции. Руководители движения приняли его в своем штабе – на философском факультете университета – только затем, чтобы прогнать прочь, объявив «врагом сербов», и потребовать его высылки из страны. Оказалось, что студенты выступали про-

тив Милошевича не потому, что тот начал войну, а потому, что не мог одержать в ней победу.

Щекотливое положение, в которое попал Ланг, высвечивает распространенное, причем нередко ошибочное, предположение, будто силы демократии – это силы этнической гармонии и мира. Это не обязательно так. Зрелая либеральная демократия обычно в состоянии справиться с этническими разногласиями без насилия или террора и жить в мире с другими либеральными демократиями. Но если нет прочной основы в виде конституционного либерализма, то введение демократии в расколотых обществах фактически лишь подстегивает национализм, этнические конфликты и даже войны. На многочисленных выборах, проводившихся сразу после падения коммунизма в Советском Союзе и бывшей Югославии выигрывали националистически настроенные сепаратисты. Результатом стал распад соответствующих стран. Это не было плохо само по себе, поскольку единство этих стран удерживалось силой. Однако внезапный распад без гарантий, институтов или возможностей участия в политике и власти многочисленных меньшинств, живущих в новообразовавшихся странах, привел к раскручиванию спирали беспорядков и репрессий, а в Боснии, Азербайджане и Грузии – войн.

Принцип выборности требует, чтобы политики соревновались за голоса избирателей. В обществах, где отсутствуют крепкие традиции сосуществования разных этнических групп и их взаимной ассимиляции, организовать себе массовую поддержку проще всего на расовой, этнической или религиозной почве. Как только одна этническая группа получает власть, она обычно закрывает доступ к политике другим этническим группам. Компромисс выглядит недостижимым. Можно торговаться по материальным вопросам, таким как жилье, больницы и бесплатная раздача питания, но как достичь компромисса в вопросе национальной религии? Политическое соперничество, столь легко провоцирующее раскол в обществе, способно быстро обернуться насилием. В Африке оппозиционные движения, вооруженные восстания и перевороты были направлены против режимов, имеющих этническую основу, причем многие из которых обрели власть в результате выбо-

ров. Изучив процессы распада демократических режимов в африканских и азиатских странах в 1960-е годы, два известных ученых пришли к выводу, что демократия «попросту нежизнеспособна в обстановке яростно отстаиваемых этнических предпочтений»<sup>11</sup>. Более поздние исследования, в частности проведенные на африканском и центральноазиатском материале, подтвердили обоснованность такой пессимистической оценки. Прекрасный эксперт по этническим конфликтам Дональд Горовиц заключает: «Ввиду малообнадеживающего опыта... конкретных провалов демократии в расколотых обществах... возникает побуждение сдаться. Какой смысл проводить выборы, если они заканчиваются ничем? В Замбии все свелось к замене господства племени бемба режимом ньянджа (причем оба имели в равной степени узкую социальную базу), а в Бенине – к смене южного режима северным, подключения же к политике второй половины общества не предполагалось ни в одном случае»<sup>12</sup>.

В прошедшее десятилетие среди специалистов по международным отношениям разгорелись чрезвычайно оживленные дебаты по поводу «демократического мира», а именно – утверждения, согласно которому две современные демократии ни разу не вступали в войну друг с другом. Этот спор поднимает интересные вопросы по существу дела. Следует ли принимать в расчет Гражданскую войну в Америке? Не лучше ли объяснить сохранение мира существованием ядерного оружия? Даже собранная по этому поводу статистика вызывает немаловажные расхождения во мнениях. (Как подчеркивает Дэвид Спиро, учитывая незначительное количество как демократий, так и войн, имевших место за последние 200 лет, отсутствие вооруженных столкновений между демократиями может объясняться чистой случайностью. Сам он не берется предложить свое объяснение данной впечатляющей взаимозависимости, ссылаясь на то, что никто из членов его семьи никогда не выигрывал в лотерею.) Впрочем, даже если статистические данные точны, то чем тогда их можно объяснить?

Иммануил Кант первым предложил идею демократического мира. Он утверждал, что в условиях демократии решения принимает тот, кто расплачивается за войны, то есть на-

род; поэтому понятна его осторожность. Такое утверждение заставляет предположить, что демократические режимы более миролюбивы, чем прочие. Однако на деле они воинственней и вступают в войну чаще и активнее, нежели большинство других государств. Мир поддерживается только в их отношениях с другими демократиями. Если задуматься о причине подобной взаимосвязи, то ясно становится одно: демократический мир – это, в сущности, мир либеральный. Кант, писавший свои труды в XVIII столетии, считал, что демократические режимы отличает склонность к тирании. Поэтому он намеренно исключил их из своей концепции «республиканских» правительств, обитающих в зоне мира. По Канту, республиканизм означал разделение властей, наличие сдержек и противовесов, верховенство закона, защиту прав личности, а также определенный уровень политического представительства (но ничего похожего на всеобщее избирательное право). Прочие объяснения Канта в отношении понятия «вечного мира» также все без исключения тесно связаны с конституционной и либеральной природой республик. Подразумевалось взаимное уважение ими прав граждан других республик, система сдержек и противовесов, гарантирующая, что ни один лидер не сможет сам по себе вовлечь страну в войну, экономическая политика на принципах классического либерализма, самым важным среди которых является свобода торговли. Все это приводит к взаимозависимости, из-за которой войны становятся слишком затратными, а сотрудничество – полезным. Крупный специалист по данному вопросу Майкл Дойл подтверждает в своей книге «Пути войны и мира» (1997 год), что вне конституционно-либерального контекста демократия как таковая лишена качеств, побуждающих к миру:

Кант не доверял ничем не ограниченному демократическому мажоритаризму. В его аргументации отсутствуют указания в пользу утверждения, будто все государства с системой демократического участия должны отличаться миролюбием либо в целом, либо в отношениях между собой. Многие политии с демократическим представительством не были либеральными государствами. В течение двух тысяч лет до наступления современной эры многие мыслители связывали власть большин-

ства с агрессивностью (Фукидид) или имперскими тенденциями (Макиавелли)... В пользу решения об "этнической чистке" в отношении других демократических государств при голосовании вполне может сложиться убедительное большинство голосов.

Проведение различия между либеральными и нелиберальными демократиями проливает свет еще на одну поразительную статистическую корреляцию. Политологи Джек Снайдер и Эдвард Мэнсфилд, используя впечатляющий набор данных, доказывают, что за последние 200 лет государства, находящиеся в процессе демократизации, вступали в войны значительно чаще, чем стабильные автократии или либеральные демократии<sup>13</sup>. В странах, где отсутствует конституционно-либеральный фундамент, подъем демократии нередко приносит с собой крайний национализм и подстрекательство к войне. Благодаря либерализации политической системы доступ к власти получают разнообразные группы, начинающие отстаивать свои несовпадающие интересы. Политические и военные руководители, зачастую представляющие собой готовых к бою наследников прежнего авторитарного порядка, осознают, что для успеха своего дела им нужно сплотить массы во имя национальной идеи. Результатом всегда становятся агрессивная риторика и соответствующая политика, вследствие чего страны часто оказываются вовлеченными в противостояние и войну. Заслуживающие упоминания примеры начинаются с Франции при Наполеоне III, Германии при канцлере Вильгельме и Японии при императоре Тайшо, а более свежие образчики – режимы в Армении, Азербайджане и бывшей Югославии. Демократический мир реален, но, как выясняется, имеет мало общего с демократией.

### Что делать?

Проблемы, возникающие с новыми демократиями, могут показаться абстрактным вопросом, который есть смысл обсуждать только в экспертных комиссиях и университетах. Однако теория нередко вторгается в практику. Странам часто приходится решать, каков наилучший путь к демократии. При этом

Соединенные Штаты постоянно переформулируют свой политический курс в отношении подобных стран по мере того, как они продвигаются по такому пути или буксуют. Ошибки в теории ведут к ошибкам на практике. Вспомним об Индонезии, где к демократизации следовало подходить гораздо более осторожно, чем это было сделано в 1998 году, когда Международный валютный фонд и Соединенные Штаты помогли отстранить от власти давнего диктатора страны Сухарто и ввести в стране демократию. По крайней мере, таковы были надежды в то время.

В 1998 году Индонезия не была идеальным кандидатом на демократизацию. Во-первых, среди всех стран Восточной Азии она в наибольшей мере опиралась на природные ресурсы. Во-вторых, в ней отсутствовали легитимные политические институты, поскольку Сухарто не уделял особого внимания их выстраиванию, руководя страной с помощью немногочисленной группы своих приспешников. Наконец, демократизация была предпринята при низком уровне доходов на душу населения, в 1998 году составлявших приблизительно 2650 долларов. Результаты были ужасны. Со времен перехода к демократии валовой внутренний продукт Индонезии сократился почти на 50 процентов. Было покончено с поколением периода экономического прогресса; более 20 миллионов людей оказались вытеснены за черту бедности. Либерализация политической системы вынесла на поверхность исламских фундаменталистов. Стране, где политический язык не получил особого распространения, более свойствен хорошо знакомый всем религиозный дискурс. Уже почти 20 процентов парламентариев страны называют себя мусульманскими политиками. В случае успеха политизация ислама поставит под вопрос светский характер индонезийского государства и вызовет к жизни раскольнические движения, бросающие вызов единству страны. В условиях подобного хаоса еще больше усугубились коррупция и привычка пристраивать в политике близких друзей, а хозяйственные реформы замедлились.

Хотя винить в происшедшем следует не только МВФ и правительство США, именно они требовали немедленных радикальных реформ в Индонезии во время переживаемого

ею в 1998 году кризиса. Тем самым они сыграли свою роль в лишении легитимности прежнего правительства и его падении. Если бы они понимали, что такие реформы могут вызвать политическую нестабильность, они, вероятно, умерили бы свои требования и согласились с более постепенным подходом. Сухарто стоял во главе порочного режима, но ему удалось добиться порядка, секуляризации и экономической либерализации. Для «третьего мира» это довольно впечатляющее сочетание. Особенно важно то, что в наличии не было ничего лучшего для замены этого режима. Постепенная политическая реформа была предпочтительнее полномасштабной революции – во всяком случае, для рядового индонезийца, которого Запад, как можно предполагать, намеревался облагодетельствовать своими действиями.

Настоятельный выбор между порядком и нестабильностью, либерализмом и демократией, светскостью и религиозным радикализмом сегодня нигде не наблюдается в столь откровенной форме, как на Ближнем Востоке. Исключительно важно, чтобы именно здесь Соединенные Штаты выправили ситуацию как в теории, так и на практике.

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ  
РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

**Политическая  
НАУКА 2** 2003

Политическое  
развитие  
и модернизация:  
современные  
исследования

Москва  
2003

Т. КАРОЗЕРС

### КОНЕЦ ПАРАДИГМЫ ТРАНЗИТА<sup>1</sup>

Тенденции, возникшие и получившие развитие в последней четверти XX столетия, привели к изменению политического ландшафта в семи различных регионах мира. Это: 1) падение авторитарных режимов правого толка в Южной Европе в середине 70-х годов; 2) замена военных диктатур избранными гражданскими правительствами в Латинской Америке в период с конца 70-х по конец 80-х годов; 3) закат авторитарного правления в части стран Восточной и Южной Азии начиная с середины 80-х годов; 4) крах коммунистических режимов в Восточной Европе в конце 80-х годов; 5) падение Советского Союза и появление на его месте 15 постсоветских республик в 1991 г.; 6) закат однопартийных режимов во многих частях Центральной Африки (sub-Saharan Africa)

<sup>1</sup> Carothers Th. The End of the Transition Paradigm. Journal of Democracy 13:1 (2002), 5–21. © National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. Публикуется с разрешения The Johns Hopkins University Press.

Томас Карозерс является вице-президентом Фонда Карнеги «За Мир между народами» (Вашингтон), курирующим научные исследования. Он – автор многих работ по проблемам содействия развитию демократии, включая *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (1999), и соредактор (с Marina Ottaway) *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion* (2000).

*Journal of Democracy* (<http://www.journalofdemocracy.org/jod.htm>) – один из наиболее широко читаемых и часто цитируемых журналов по проблемам распространения демократии в мире. Выпускается с 1990 г. издательским домом *Johns Hopkins University Press* для *National Endowment for Democracy* – независимой некоммерческой организации, которая ставит своей целью укрепление демократических институтов по всему миру посредством неправительственных усилий.

в первой половине 90-х годов; 7) слабая, но распознаваемая тенденция либерализации в некоторых странах Среднего Востока в 90-х годах.

Причины, формы и темпы развития этих тенденций значительно разнятся. Но всем им присуща одна доминирующая черта – одновременное, по крайней мере в нескольких странах в каждом из регионов, движение от диктаторского режима к более либеральному и часто более демократическому правлению. При всем своем различии, эти тенденции влияют друг на друга и в какой-то степени друг друга дополняют. В результате многие наблюдатели, особенно на Западе, рассматривали их как части целого, как глобальную тенденцию демократизации, которая благодаря Сэмюэлю Хантингтону получила широкую известность как «третья волна» демократии<sup>1</sup>.

Эта поразительная волна политических перемен была с энтузиазмом воспринята американским правительством и более широким сообществом специалистов в сфере внешней политики. Уже в середине 80-х годов президент Рональд Рейган, госсекретарь Джордж Шульц и другие американские официальные лица высокого ранга стали регулярно ссылаться на «всемирную демократическую революцию». В течение 80-х годов возникло великое множество правительственных, квазиправительственных и неправительственных организаций, деятельность которых была направлена на продвижение демократии за рубежом. Это новое сообщество содействия демократии испытывало жгучую потребность в аналитической конструкции, которая позволила бы концептуализировать текущие политические события и адекватно на них реагировать. Столкнувшись с начальной фазой третьей волны демократизации в Южной Европе, Латинской Америке и в нескольких странах Азии (особенно на Филиппинах), американское демократическое сообщество быстро восприняло аналитическую модель демократического транзита. Она была создана главным образом на базе собственной интерпретации текущих демократических изменений, но также, хотя и в меньшей степени, на основе ранних работ в новой области академических исследований – «транзитологии», прежде всего, основополагающей работы Гильермо О'Доннелла и Филиппа Шмиттера<sup>2</sup>.

С распространением третьей волны в 90-е годы на Восточную Европу, Советский Союз, регионы Центральной Африки и далее

промоутеры (promoters) демократии расширили эту модель до универсальной парадигмы демократизации. В политических кругах США эта модель стала вездесущей и в разговорах и рассуждениях о процессах политических перемен в мире, и в планировании целенаправленного вмешательства в эти процессы. Вопреки множеству различий в реальных политических переменных, а также потоку все более расходящихся представлений ученых о курсе и характере демократических переходов эта парадигма продолжала оставаться на удивление неизменной<sup>3</sup>.

Парадигма перехода была полезной во время этого исторического удивительного политического переворота в мире. Но сейчас становится очевидно, что действительность больше не соответствует данной модели. Многие из стран, которые политики и специалисты-практики, занимающиеся проблемами помощи, упорно продолжают называть «переходными», вовсе не переходят к демократии, а среди демократических транзитов есть немало таких, которые не следуют модели. То, что они продолжают цепляться за парадигму, жизнь которой уже завершена, мешает эволюции сферы помощи демократии и дезориентирует политиков. Пришло время признать, что парадигма утратила свое значение и следует поискать более совершенный инструмент анализа.

#### Основные допущения

Парадигму перехода определяют пять основных допущений. *Первое*, которое является зонтичным для всех остальных, гласит, что любая страна, отходящая от диктаторского правления, может рассматриваться как страна, движущаяся к демократии. В первой половине 90-х годов, когда ускорились политические изменения во многих регионах, политики и специалисты – практики по оказанию помощи автоматически называли каждую прежде авторитарную страну, которая предпринимала попытки некоторой политической либерализации, «переходной». Список «переходных стран» драматически разрастался. Около 100 государств (приблизительно 20 в Латинской Америке, 25 в Восточной Европе и в пространстве бывшего Советского Союза, 30 в Центральной Африке, 10 в Азии и 5 на Ближнем Востоке) были брошены в концептуальный котел парадигмы транзита. Как только они получили титул «переходных»,

их политическая жизнь стала автоматически анализироваться в терминах движения к или от демократии, и они, как будет детально показано ниже, были привязаны к имплицитным ожиданиям парадигмы. Приведу только один, особенно удивительный пример. Агентство международного развития США (USAID) продолжает описывать Демократическую Республику Конго (Киншаса) как страну, вставшую на путь «перехода к демократическому рыночному обществу», вопреки тому, что внутренние распри раздирают ее на части, процесс политических перемен там далеко не однозначен, часто непрозрачен и едва ли очень демократичен<sup>4</sup>.

*Второе допущение* состоит в том, что демократизация, как правило, проходит в своем развитии несколько последовательных стадий. Сначала происходит открытие (opening), период демократического брожения и политической либерализации, когда в правящем диктаторском режиме появляются трещины, наиболее значимая из которых разделяет сторонников твердого (hardliners) и мягкого (softliners) политических курсов. Затем следует прорыв – падение режима и быстрое появление новой, демократической системы, приход к власти нового правительства через национальные выборы и учреждение демократической институциональной структуры, часто путем принятия новой конституции. После перехода наступает консолидация – медленный, но целеустремленный процесс, в котором демократические формы наполняются демократическим содержанием с помощью реформы государственных учреждений, узаконения выборов, укрепления гражданского общества и окончательного привыкания к новым демократическим «правилам игры»<sup>5</sup>.

Активные приверженцы демократии допускают, что переходные страны не обязательно должны последовательно продвигаться по этому предначертанному пути – от открытия и прорыва до консолидации. Переходные страны, говорят они, могут как идти вперед в этом направлении, так и отступать или стагнировать, что и случается в жизни. Однако даже отклонения от принятой последовательности, возможность которых они согласны признать, определены в терминах пути. Все варианты описаны в терминах скорости и направления движения по пути демократизации, но никак не движения, которое вообще не имеет ничего общего с этим направлением. И многие энтузиасты демократии определенно верили, по крайней мере

на пике третьей волны, что, хотя успех десятков случаев новых переходов не гарантирован, демократизация – это естественный процесс, который будет успешно развиваться, раз уж произошел первоначальный прорыв. Как бы это ни отрицали приверженцы парадигмы транзита, в ней имплицитно присутствует немалая доля демократической телеологии<sup>6</sup>.

С идеей инвариантной последовательности демократизации связано *третье допущение* – убеждение в предопределяющей важности выборов. Промоутеров демократии нельзя винить за убеждение, что выборы эквивалентны демократии, как это часто делают их критики. В течение многих лет они это отстаивали и следовали гораздо более широкому диапазону программ помощи, чем только усилия, сосредоточенные на выборах. Тем не менее для них характерна завышенная оценка значения регулярных подлинных выборов для развития демократии. Они верят в то, что выборы не только придадут демократическую легитимность новым постдиктаторским правительствам, но и будут способствовать расширению и углублению политического участия и демократической ответственности государства перед своими гражданами. Другими словами, предполагалось, что в предпринятых переходах к демократии выборы не только станут краеугольным камнем, но и смогут долгое время служить генератором дальнейших демократических реформ.

*Четвертое допущение* состоит в том, что изначальные условия в переходных странах – уровень экономического развития, политическая история, унаследованные институты, этнический состав, социокультурные традиции или другие «структурные» характеристики – не являются главными факторами ни для инициации процесса перехода, ни для его результатов. Примечательной чертой раннего периода третьей волны было то, что прорывы демократии случались в тех странах, будь то Монголия, Албания или Мавритания, где, казалось бы, этого меньше всего можно было ожидать. Тогда представлялось, что для демократизации необходимы только это решение политических элит страны двигаться к демократии и их способность сломить сопротивление антидемократических сил.

Динамизм и удивительно широкий диапазон субъектов третьей волны похоронили старые детерминистские и часто казавшиеся оскорбительными с культурологической точки зрения представления о демократии, сводившиеся к тому, что только страны со средним

классом американского типа или с наследием протестантского индивидуализма могут прийти к демократии. Для политиков и специалистов – практиков в сфере оказания помощи новый взгляд означал разрыв с умонастроениями «холодной войны», согласно которым большинство стран в развивающемся мире «неготовы к демократии», умонастроениями, которые соотносились с американской политикой поддержки антикоммунистических диктаторов во всем мире. Некоторые из ранних работ по транзитологии отражали представление об отсутствии «каких-либо предварительных условий» демократизации. Начало этому сдвигу в академической литературе было положено в 1970 г. известной статьей Д. Растоу «Переход к демократии: попытка динамической модели»<sup>7</sup>. Как для академического, так и для политического сообществ новый тезис об отсутствии «каких-либо предварительных условий» стал благодатно оптимистическим, легко преодолевающим границы ободряющим посланием: мол, уж коли речь идет о демократии, «каждый это может».

*Пятое допущение* – парадигма транзита исходит из допущения, что демократические переходы, составляющие третью волну, происходят в когерентных дееспособных государствах. Предполагается, что процесс демократизации включает некоторую перестройку государственных институтов: создание новых электоральных моделей, парламентская и судебная реформы. Но эта перестройка осуществляется как модификация уже имеющихся и функционирующих государств<sup>8</sup>. Восприняв эту рамочную концептуальную модель демократизации, специалисты по оказанию помощи демократии не придавали существенного значения тому, что стремящиеся к демократизации общества либо сталкиваются с необходимостью построения государства из руин, либо по необходимости имеют дело с существующим, но в значительной степени нефункциональным государством. Такой проблемы, по видимому, не существовало в Южной Европе или Латинской Америке, в этих двух регионах, которые послужили эмпирической базой для формирования парадигмы транзита. В той мере, в какой адепты демократии рассматривали возможность государственного строительства в качестве элемента перехода, они полагали, что построение демократии и государственное строительство будут взаимно поддерживать друг друга или даже станут двумя сторонами одной медали.



### В серую зону

Теперь мы перейдем от основных допущений парадигмы к накопленному опыту переходов. Попытки оценить достигнутый третьей волной прогресс иногда отклоняются как преждевременные. Демократию нельзя построить за один день, уверяют ее активисты, и поэтому еще слишком рано судить о результатах множества демократических переходов, начавшихся за прошедшие два десятилетия. Хотя, конечно, верно, что нынешние политические ситуации с «переходными странами» еще не «отвердели», прошедшего времени все же достаточно, чтобы пролить некоторый свет на то, насколько парадигма перехода выдержала проверку опытом.

Из почти 100 стран, рассматриваемых в последние годы как «переходные», только относительно небольшое число – вероятно, меньшее 20 – успешно продвигаются по пути становления хорошо функционирующих демократий или, по крайней мере, достигли определенного прогресса в демократических преобразованиях и сохраняют положительную динамику<sup>9</sup>. Лидируют в этой группе страны Центральной Европы и Балтийского региона – Польша, Венгрия, Чешская Республика, Эстония и Словения, – хотя в ней есть несколько государств Южной Америки и Восточной Азии, прежде всего – Чили, Уругвай и Тайвань. Группа стран, которые достигли несколько меньшего прогресса, но, очевидно, все еще продвигаются вперед, включает Словакию, Румынию, Болгарию, Мексику, Бразилию, Гану, Филиппины и Южную Корею.

Однако большинство стран третьей волны так и не пришли к хорошо функционирующей демократии или, очевидно, не развивают и не углубляют прогресса, пусть даже незначительного, достигнутого на начальном этапе. В нескольких государствах первоначальное политическое открытие (opening) явно потерпело неудачу и авторитарные режимы снова укрепились. Так произошло в Узбекистане, Туркмении, Белоруссии и Того. Большинство же «переходных стран», однако, не являются ни диктаторскими, ни безусловно продвигающимися к демократии. Они вступили в политическую серую зону<sup>10</sup>. Эти страны обладают некоторыми признаками демократизации политической жизни, включая по меньшей мере наличие ограниченного политического пространства для существования оппозиционных партий и независимого

гражданского общества, а также регулярные выборы и демократические конституции. Но при этом для них характерны слабое представительство интересов граждан, низкий уровень политического участия, не выходящего за пределы голосования, частые нарушения законов должностными лицами государства, сомнительная легитимность выборов, почти полное отсутствие доверия общества государственным институтам и устойчиво низкая институциональная эффективность государства.

Количество стран, оказавшихся между прямой диктатурой и установившейся либеральной демократией, драматически выросло. Чтобы как-то охарактеризовать их, политические аналитики предложили множество терминов «неполной демократии» (qualified democracy), включая такие, как «полудемократия», «формальная демократия», «электоральная демократия», «фасадная демократия», «псевдodemократия», «слабая демократия», «частичная демократия», «нелиберальная демократия» и «виртуальная демократия»<sup>11</sup>. Некоторые из этих терминов, такие как «фасадная демократия» и «псевдodemократия», применяются только по отношению к достаточно определенному подмножеству стран серой зоны. Другие понятия, например, «слабая демократия» и «частичная демократия», используются намного шире. Как бы ни были полезны эти термины, особенно в контексте аналитических исследований, вроде работы О'Доннелла по «делегативной демократии», они разделяют ответственность следующего рода: описывая страны в серой зоне как некие типы демократических государств, аналитики в действительности пытаются применить парадигму перехода к тем самым странам, политическое развитие которых ставит эту парадигму под сомнение<sup>12</sup>. Большинство терминов «неполной демократии» используется для того, чтобы охарактеризовать страны как застрявшие на одном из предполагаемых этапов демократизации, обычно в начале стадии консолидации.

Серая зона являет огромное разнообразие политических образцов (patterns). На этом множестве можно было бы выстроить различные подтипы или подкатегории, и многое еще предстоит сделать для оценки природы политических процессов в серой зоне. В качестве первого шага в этом направлении следует выделить два

явных политических синдрома, типичных для серой зоны<sup>1</sup>. Это – не четко очерченные типы политических систем, а скорее политические паттерны, которые стали регулярными и в какой-то степени укоренились. Хотя у них есть некоторые общие характеристики, они радикально отличаются друг от друга и по сути – взаимоисключаемы.

### Бесплодный плюрализм

В странах, политическая жизнь которых отмечена синдромом бесплодного плюрализма (*fecckless pluralism*), обычно существует некоторая политическая свобода, регулярно проводятся выборы и происходит чередование у власти действительно отличающихся друг от друга политических группировок. Несмотря на эти положительные признаки, демократия остается поверхностной и проблематичной. Политическое участие, хотя и достаточно широкое во время выборов, не простирается далеко за пределы голосования. Политические элиты всех главных партий или группировок воспринимаются массовым сознанием как коррумпированные, неэффективные и эгоистичные, глубоко безразличные к судьбе страны. Чередясь у власти, они только спекулируют на ее проблемах, не решая ни одной из них. Общественное мнение серьезно разочаровано в политике и, хотя все еще сохраняет приверженность идеалам демократии, чрезвычайно негативно относится к политической жизни. В целом политика рассматривается как затхлая коррумпированная область господства элиты, от которой страна не видит ничего хорошего и которая, соответственно, не заслуживает уважения. Государство остается неизменно слабым. Экономическая политика часто плохо продумывается и исполняется, что приводит к плачевным или даже катастрофическим результатам. Социальные и политические реформы такие же слабые, а сменяющие друг друга правительства неспособны достичь прогресса в решении большинства проблем, стоящих пред страной, – от преступности и коррупции до здравоохранения, образования и благосостояния общества в целом.

Бесплодный плюрализм характерен для Латинской Америки – региона, где в большинстве стран, предпринявших попытку

<sup>1</sup> Синдром (от греч. *syndrome* – скопление, стечение), определенное сочетание признаков болезни, обусловленных единым патогенезом (БСЭ).

демократического транзита, уже существовали различные политические партии. Но они также получили в наследство слабо-функционирующие государственные институты. Под эту категорию попадают Никарагуа, Эквадор, Гватемала, Панама, Гондурас и Боливия. К ней также относилась Венесуэла в десятилетие, предшествовавшее выборам Хьюго Чавеса. Аргентина и Бразилия балансируют на грани. В посткоммунистическом мире Молдова, Босния, Албания и Украина имеют некоторые существенные признаки этого синдрома, Румыния и Болгария находятся в пограничной зоне. Непал – наиболее отчетливый пример синдрома в Азии; Бангладеш, Монголия и Таиланд также относятся к этой категории. В центральной части Африки несколько государств, такие как Мадагаскар, Гвинея-Бисау и Сьерра-Леоне, могут служить образцами бесплодного плюрализма, хотя чередование власти в этом регионе происходит, как правило, редко.

Существует много разновидностей бесплодного плюрализма. В одних случаях партии, сменяющие друг друга у власти, охвачены парализующей их враждой. Находясь в оппозиции, они делают все, чтобы помешать сопернику хоть что-нибудь предпринять, как это происходит в Бангладеш. В других случаях конкуренция элит приводит к коллизии, которая, формально или неофициально, делает смену власти бесполезной в различных аспектах, как это произошло в Никарагуа в конце 90-х годов. В некоторых странах, пораженных бесплодным плюрализмом, политическая конкуренция присуща глубоко укоренившимся партиями, которые по сути действуют как патронажные сети и, очевидно, неспособны к обновлению, как в Аргентине или Непале. В других государствах у власти чередуются постоянно меняющиеся политические группировки, партийно-однодневки, возглавляемые харизматическими личностями, или временные союзы еще неустановившейся политической идентичности, как в Гватемале или в Украине. Все эти различающиеся случаи объединяет общая черта, которая, очевидно, является основной для бесплодного плюрализма. Политические элиты, будучи плюралистическими и соревновательными, в то же время глубоко отчуждены от граждан, что делает политическую жизнь предельно пустым и бесполезным занятием.

### Режим доминирующей власти

Другим распространенным в серой зоне политическим синдромом является режим доминирующей власти (*dominant-power politics*). Страны с этим синдромом имеют ограниченное, но все же реальное политическое пространство, некоторую конкуренцию власти в лице оппозиционных групп и, по меньшей мере, большинство основных институциональных форм демократии. При этом одна политическая группировка – будь то движение, партия, семья или отдельный лидер – доминирует в системе таким образом, что в обозримом будущем смена власти представляется маловероятной.

В отличие от стран, пораженных бесплодным плюрализмом, ключевая политическая проблема в режимах доминирующей власти – размытые границы между государством и правящей партией (или правящими политическими силами). Главные активы государства – финансы, рабочие места, публичная информация (через государственные СМИ) и полицейская власть – постепенно начинают напрямую обслуживать правящую партию. Если при бесплодном плюрализме судебные системы в какой-то степени независимы, то судопроизводство в режимах доминирующей власти, как правило, находится в зависимом положении и является частью монополии власти. Выборы при бесплодном плюрализме часто достаточно свободны и справедливы, а для режимов доминирующей власти типичной является ситуация, когда выборы не откровенно мошеннические, но достаточно сомнительные. Правящая группа стремится срежиссировать хорошее избирательное шоу, чтобы получить одобрение международного сообщества, спокойно манипулируя на игровом поле выборов таким образом, чтобы гарантировать себе победу.

Как и в системах бесплодного плюрализма, в режимах доминирующей власти граждане разочаровываются в политике и отстраняются от политического участия за пределами голосования. Хотя никакого чередования власти не происходит, граждане не демонстрируют политическую установку «чума на оба ваших дома», типичную для систем бесплодного плюрализма. Но при этом оппозиционным политическим партиям, которые обычно существуют, трудно завоевать доверие общества, имея статус аутсайдеров на поле власти. Надежды на эффективную оппозицию

режиму связываются с группами гражданского общества, которые обычно представляют собой слабоструктурированное множество правозащитных НГО и независимых СМИ (часто финансируемых западными донорами), вступающих в конфликты с правительством по проблемам прав человека, окружающей среды, коррупции, а также по некоторым другим публичным вопросам.

Государство в режимах доминирующей власти обычно бывает столь же слабо и так же плохо выполняет свои функции, как и в странах бесплодного плюрализма, хотя проблема здесь заключается, скорее, в разложении бюрократии под действием стагнации де-факто однопартийного правления, чем в дезорганизованном, нестабильном государственном управлении (постоянная чехорда министров), типичном для безответственного плюрализма. Результатом длительного удержания власти одной политической группировкой обычно становятся крупномасштабная коррупция и «приятельский капитализм» (*crony capitalism*). Поскольку в этих системах существует некоторая политическая открытость, лидеры часто испытывают определенное давление со стороны общества, недовольного коррупцией и другими злоупотреблениями власти. Они периодически заявляют о намерении вырвать коррупцию с корнем и укрепить власть закона. Но их глубоко укоренившаяся нетерпимость ко всему, что выходит за пределы лимитированной оппозиции и существующего политического устройства, где они занимают доминирующее положение, порождает те самые проблемы, с которыми они публично обещают разобраться.

Системы доминирующей власти распространены в трех регионах. В Центральной Африке их установлением закончилась встреченная с энтузиазмом волна демократизации, которая прокатилась по региону в начале 90-х годов. В некоторых случаях, как в Камеруне, Буркина-Фасо, Экваториальной Гвинее, Танзании, Габоне, Кении и Мавритании, однопартийные государства в какой-то мере либерализовались, но процесс политического открытия был очень ограничен, и прежняя власть сохранилась. В других случаях старые режимы были побеждены или рухнули, однако новые свелись к установлению господства доминирующей партии, как в Замбии в 90-е годы, или же сил, ранее отодвинутых в сторону, как в Конго (Браззавиль).

Системы доминирующей власти можно обнаружить и в странах бывшего Советского Союза. Армения, Азербайджан, Грузия,

Кыргызстан и Казахстан попадают под эту категорию. Другие центральноазиатские республики и Белоруссия – отчетливо выраженные авторитарные системы. Тенденция либерализации на Ближнем Востоке, которая возникла в середине 80-х годов и с тех пор развивалась спорадически, помогла некоторым странам перейти из авторитарного лагеря в категорию стран с доминирующей властью. Это Марокко, Иордания, Алжир, Египет, Иран и Йемен. Системы доминирующей власти редко встречаются вне этих трех регионов. В Азии в качестве примера можно назвать Малайзию и Кампучию. В Латинской Америке Парагвай представляет собой единственный случай, и в этом направлении, похоже, движется Венесуэла.

Системы доминирующей власти различаются по степени свободы и по политической направленности. Некоторые имеют очень ограниченное политическое пространство и близки к диктатурам. Другие допускают несколько больше свободы. Несколько «переходных стран», включая страны Южной Африки и Россию, находятся на периферии этого синдрома. Они имеют политические свободы, провели состязательные и в целом легитимные выборы (хотя острые дебаты по этой проблеме не прекращаются в отношении России). Однако управляются эти страны политическими силами, которые прочно захватили власть (если рассматривать переход власти от Ельцина к Путину как передачу, а не смену власти). Трудно в обозримом будущем представить себе возможность прихода здесь к власти оппозиционной партии. Если эти страны будут заинтересованы в наличии реальной политической свободы и открытом соревновании за власть, они смогут присоединиться к разряду таких стран, как Италия и Япония (до 90-х годов) и Ботсвана, т.е. стран с длительным демократическим правлением одной партии. Но из-за слабости новых демократических институтов они сталкиваются с опасностью поражения синдромом доминирующей власти.

Будучи политическими синдромами, и бесплодный плюрализм, и режим доминирующей власти обладают определенной стабильностью. Попавшим туда странам трудно выбраться. Бесплодный плюрализм достигает состояния дисфункционального равновесия – попеременной передачи власти конкурирующим элитам, которые в значительной степени изолированы от граждан, но хотят играть по общепринятым правилам. Режим доминирующей власти также часто приобретает

стабильность, когда правящая группа удерживает политическую оппозицию на поводке, допуская при этом политическую открытость, достаточную для того, чтобы «выпустить пар» общественного недовольства. Они ни в коей мере не являются постоянными политическими конфигурациями; никакая политическая конфигурация не существует вечно. Страны могут перемещаться и перемещаются – или из одной конфигурации в другую, или из любой из них – к либеральной демократии либо к диктатуре. Какое-то время в 90-е годы Украина, казалось, прочно обосновалась в режиме доминирующей власти, но сегодня не исключено ее смещение к бесплодному плюрализму. Сенегал ранее являлся четко выраженным примером режима доминирующей власти, но после победы оппозиции на выборах 2000 г., возможно, движется то ли к либеральной демократии, то ли к бесплодному плюрализму.

Этот процесс характерен для многих стран серой зоны, но не для всех. Некоторые «переходные страны» отошли от авторитарного правления недавно, и их политические траектории пока не определились. Индонезия, Нигерия, Сербия и Хорватия представляют собой наглядные примеры этой категории государств. Другие страны, прошедшие этап политического открытия в 80-е или 90-е годы, были настолько разрушены гражданскими конфликтами, что их политические системы сейчас слишком нестабильны или непоследовательны, чтобы их можно было идентифицировать. Но они – определенно не на пути демократизации. Демократическая Республика Конго, Либерия, Сьерра-Леоне и Сомали представляют эту категорию.

#### Крах допущений

Взятые вместе, политические траектории большинства стран третьей волны заставляют серьезно усомниться в надежности парадигмы транзита. Это становится очевидным, если провести ревизию главных допущений, лежащих в ее основе, в свете проделанного выше анализа.

Первое. Твердое предположение промоутеров демократии, особенно часто звучавшее на пике третьей волны, что любая страна,двигающаяся от диктатуры, находится в процессе «перехода к демократии», было неточным и дезориентирующим. Некоторые из этих стран вряд ли демократизировались вообще. Многие взяли

минимум от демократии, но демонстрируют мало признаков прогресса, и, конечно же, они не следуют никаким априорным предписаниям. Беспольный плюрализм и режим доминирующей власти, наиболее часто встречающиеся в настоящее время в «переходных странах», включают некоторые элементы демократии, но должны рассматриваться как альтернативные направления, а не как станции на пути к либеральной демократии. Упорная приверженность официальных американских кругов, поддерживающих демократию, терминологии транзита для характеристики стран, которые не соответствуют какой бы то ни было парадигме демократизации, включая не только упомянутый выше пример Конго, но и многие другие, такие, как Молдова («демократический транзит Молдовы набирает силу»), Замбия («Замбия... постепенно продвигается в направлении... создания жизнеспособной многопартийной демократии»), Камбоджа («многочисленные успехи Камбоджи за последние полтора года на пути продвижения к демократии и эффективному правлению») и Гвинея («Гвинея сделала значительные шаги в направлении построения демократического общества»), становится просто сюрреалистичной<sup>13</sup>. Использование парадигмы транзита превращается в опасную привычку наложения упрощенного и часто некорректного концептуального клише на существенно более сложную эмпирическую реальность.

Второе. Обобщающее наименование и понятие «переходная страна» оказались бесполезными. Более того, предполагаемая последовательность стадий демократизации опровергается практическим опытом. Некоторые из наиболее обнадеживающих за последние годы примеров демократизации – такие, как Тайвань, Южная Корея и Мексика, не соответствуют парадигме процесса, где прорыв к демократии сменяется национальными выборами, за которыми следует становление новой демократической институциональной структуры. Их политическая эволюция определялась почти противоположным явлением – предельно постепенными, аддитивными процессами либерализации, наличием организованной политической оппозиции (а не сторонников мягкой линии), принуждающей власть к последовательным переменам от выборов к выборам и в конечном счете приходящей к победе. Во многих странах, которые прошли через то, что казалось прорывом

демократии, предполагаемая последовательность перемен – сначала решение конституирующих проблем, затем проведение реформ второго порядка – не осуществилась. Конституирующие проблемы возникали в непредвиденное время, опрокидывая то, что должно было бы составлять более поздние стадии транзита, как это произошло в недавних политических кризисах в Эквадоре, Центральной Африканской Республике и в Республике Чад.

Более того, различные предполагаемые составляющие процесса консолидации – развитие политических партий, укрепление гражданского общества, судебная реформа и увеличение роли СМИ – почти никогда не соответствуют технократическому идеалу рациональной последовательности, который положен в основу системы индикаторов и стратегических целей промоутеров демократии. Вместо этого хаотичные процессы изменений беспорядочно направлены в такой же степени назад и в сторону, как и вперед.

Третье допущение парадигмы транзита – убеждение в том, что установление регулярных и честных выборов не только придаст легитимность новым правительствам, но и будет постоянно углублять политическое участие и демократическую ответственность, – часто не подтверждается. Во многих «странах транзита» проводятся достаточно регулярные и честные выборы, однако политическое участие за пределами голосования остается низким, а ответственность правительства – слабой. Оказалось, что причины широкой пропасти между политическими элитами и гражданами во многих из этих стран коренятся в структурных условиях, таких, как концентрация богатства или определенные социокультурные традиции, которые выборы сами по себе изменить не в состоянии. Удивительно также, как мало электоральная борьба стимулирует обновление или развитие политических партий во многих странах серой зоны. Такие глубокие патологии, как персоналистские партии, партии-хамелионы и партии-однодневки, или стагнирующий политический процесс, в основе которого лежат патронажные связи, очевидно, способны длительное время сосуществовать с процессами политического плюрализма и соревнования, обладающими определенной степенью легитимности.

Эти разочарования, конечно же, не означают, что выборы в таких странах лишены смысла или что международному сообществу не стоит продолжать поддерживать свободные и честные выборы. Однако не

следует ожидать, что выборы сами по себе смогут стать генератором далеко идущих демократических преобразований. Непал – наглядный пример в этом отношении: с 1990 г. там прошло немало выборов на многопартийной основе и неоднократно чередовалась власть. Однако общественное мнение Непала остается крайне неудовлетворенным политической системой, и не приходится говорить о какой-либо реальной ответственности власти перед обществом.

Четвертое. Хотя необходимость «предварительных условий демократии» была с энтузиазмом отвергнута во времена первых волнующих дней «третьей волны», упрямая реальность – тот факт, что различные структурные условия играют большую роль в формировании политических результатов, – работала в противоположном направлении. Глядя на наиболее успешные случаи демократизации (их легче обнаружить в Центральной Европе, Латинской Америке или Западной Азии), можно убедиться в том, что относительно развитая экономика, равно как и прошлый опыт политического плюрализма, повышают шансы на успех демократии. Соответственно, бывший коммунистический мир или центральные районы Африки демонстрируют, что специфическое институциональное наследие предшествующих режимов сильно влияет на исход попыток демократизации.

В 90-е годы ряд ученых стали подвергать сомнению «отсутствие предварительных условий», анализируя роль уровня экономического развития, институционального наследия, социальной стратификации и других структурных факторов в попытках перехода к демократии<sup>14</sup>. Однако для сообщества промоутеров демократии оказалось непосильным взять эти исследования на вооружение. Адепты демократии слишком сфокусированы на политических процессах и институтах. Они озабочены тем, что искажение этого фокуса экономической или социокультурной перспективой может привести к увеличению или сокращению помощи демократии. Для групп по продвижению демократии, созданных в качестве политически ориентированных организаций, трудно воспринять иные подходы или экспертные оценки.

Пятое. Государственное строительство оказалось гораздо более широкой и трудной проблемой, чем изначально представлялось в парадигме транзита. Вопреки ранним предположениям практиков в области оказания помощи многие страны третьей волны столкнулись

с этим фундаментальным вызовом. Примерно 20 странам бывшего Советского Союза и Югославии пришлось строить институты национального государства там, где они ранее не существовали. Волна политической либерализации 90-х годов, прокатившаяся по большей части центральных районов Африки, натолкнулась на жесткую реальность ужасающе слабых государств. Во многих регионах Латинской Америки, Среднего Востока и Азии политические перемены происходили в контексте стабильных государственных структур, но непоследовательное, плохо предсказуемое функционирование этих государств усложняло каждый шаг.

Там, где строительство государства приходилось начинать с руин, основные импульсы и интересы держателей власти – перекрыть как можно быстрее доступ к власти и ресурсам – действовали в направлении, прямо противоположном тому, которое необходимо для построения демократии. В странах с имеющимися, но предельно слабыми государствами усилия по демократизации, финансируемые донорами, обычно находились в стороне от проблем государственного строительства. Делая упор на разделение властей и относительное ослабление исполнительной власти в пользу законодательной и судебной, на поощрение децентрализации и создание гражданского общества, они были больше ориентированы на перераспределение государственной власти, чем на государственное строительство. Программы, которые промоутеры демократии предназначали для государственного управления, обычно представляли собой, скорее, малозначительные технократические усилия, такие, как тренинги для персонала министерств или помощь чиновникам кабинета, чем серьезные усилия по укреплению потенциала государства.

### Прощание с парадигмой

Для всех заинтересованных в продвижении демократии настало время отказаться от парадигмы транзита. Анализ реальных процессов во многих странах, которые активистами демократии обозначены как «переходные», показывает, что больше не следует полагать, что:

– большинство этих стран действительно находятся в состоянии перехода к демократии;

– страны,двигающиеся от авторитаризма, как правило, следуют процессу демократизации, включающему три фазы: открытие, прорыв, консолидация;

– установление регулярных, честных выборов не только придаст демократическую легитимность новым правительствам, но и будет способствовать в долгосрочной перспективе углублению демократического участия и подотчетности власти;

– шансы страны на успех демократизации зависят в первую очередь от политических целей и действий политических элит, а экономические, социальные и институциональные условия и наследие не имеют существенного значения;

– государственное строительство имеет второстепенное по сравнению со строительством демократии значение и в существенной мере совместимо с ним.

Трудно распрощаться с парадигмой транзита, с тем концептуальным порядком и с тем радужным видением будущего, которые она дает. Отказ от нее означает существенный, но не тотальный разрыв. Он не означает отрицания того факта, что во многих странах за два последние десятилетия произошли важные демократические реформы. Он не означает, что страны в серой зоне обречены на то, что им никогда не прийти к хорошо функционирующей либеральной демократии. Он не означает, что свободные и честные выборы в «переходных странах» бесполезны и не заслуживают поддержки. Он не означает, что США и другие международные акторы должны оставить свои усилия по продвижению демократии в мире (скорее, из этого следует, что с учетом того, насколько труден процесс демократизации, усилия по продвижению демократии должны быть удвоены).

Отказ от нее означает, однако, что промоутеры демократии в своей деятельности должны исходить из совершенно других допущений. Для начала им стоит признать, что то, что часто считается какой-то нестабильной и неудобной промежуточной зоной между полноценной демократией и откровенной диктатурой, в действительности сегодня является наиболее типичным состоянием стран в развивающемся и в посткоммунистическом мире. Это не какая-то исключительная категория, которую следует определять в терминах ее непринадлежности тому или другому, а состояние нормы для многих обществ, независимо от того, хорошо это или плохо. Постоянное удивление и разочарование, которые выражают западные

политические аналитики по поводу часто встречающихся неудач демократии в «переходных странах», должны уступить место реалистическим представлениям о том, чего можно ожидать от вероятных образцов (patterns) политической жизни в этих странах.

Специалистам по помощи и лицам, принимающим политические решения, рассматривая политический процесс в стране, которая недавно отошла от авторитаризма, не стоит начинать с вопроса «Как дела с ее демократическим транзитом?». Вместо этого они должны сформулировать более открытый вопрос: «Что происходит в политике?». Прежний подход ведет к оптимистическим предположениям, которые часто загоняют анализ в тупик. Так, например, в течение 90-х годов западные политики обычно анализировали политическую эволюцию Грузии после 1991 г. как демократический транзит, подчеркивая многие формальные достижения и придерживаясь в целом позитивного имиджа страны. Затем внезапно, в конце декады, отсутствие сущностного содержания в «демократическом транзите» Грузии стало настолько очевидным, что его нельзя было больше игнорировать. И вдруг о Грузии стали говорить как о стране, охваченной глубоким социально-политическим кризисом, стране, рискующей стать несостоявшимся государством<sup>15</sup>.

Целое поколение политиков и практиков, работающих в сфере помощи демократии, опирается на парадигму транзита. Для этого поколения типичен прежде всего акцент на шаблонный перечень институциональных проблем в качестве основы для разработки программ, создание почти стандартных портфелей проектов помощи, которые составлены из одного и того же распространенного набора усилий, направленных на судебную реформу, укрепление парламентаризма, поддержку гражданского общества, деятельность СМИ, развитие политических партий, гражданское образование и электоральные программы. Значительная часть помощи демократии, основанной на этой парадигме, избыточна. Там, где парадигма работает, – небольшое число случаев действительно успешного транзита – помощь не очень-то и нужна. Там же, где помощь демократии нужна более всего, во многих странах серой зоны парадигма работает плохо.

Промоутерам демократии следует сосредоточиться на ключевых политических паттернах в каждой стране, с которой они работают, вместо того, чтобы стремиться делать понемногу во всем,

что подпадает под шаблон идеальных институциональных форм. Для стран, где господствует бесплодный плюрализм, следует сконцентрировать внимание на двух взаимосвязанных проблемах: как улучшить разнообразие и качество главных политических акторов в обществе, и как начать наведение мостов между гражданами и формальной политической системой. Гораздо большее внимание развитию политических партий, поощрение появления новых акторов на партийной сцене, изменение правил и системы мотиваций, которые формируют существующие партийные структуры, укрепление связей между партиями и группами гражданского общества (скорее, чем поощрение стремления групп гражданского общества оставаться вне политики) должно стать основой работы.

В системах доминирующей власти промоутерам демократии следует уделить значительное внимание поддержке развития альтернативных центров власти. Одна лишь финансовая помощь НГО является неадекватным ответом на вызов. Опять-таки в числе главных проблем на повестке дня должно стоять развитие политических партий, особенно посредством мер, направленных на изменение способов их финансирования. Следует проанализировать, каким образом можно сократить чрезмерную концентрацию экономического могущества (что характерно для систем доминирующей власти). Повестка дня должна также включать меры по привлечению внимания к размытости грани между правящей партией и государством и по противодействию этому явлению.

Для других типов стран серой зоны промоутерам демократии следует искать иные подходы. Однако применительно ко всем странам зоны верно то, что возврат к программам демократии широкого спектра, основанным на смутном предположении, что они вносят свой вклад в предполагаемый процесс консолидации, не принесет пользы. Помощь демократии должна начинаться с глубокого анализа конкретного базового синдрома, который формирует политическую жизнь данной страны, и определения того, какая помощь необходима, чтобы изменить этот синдром.

Выйти за пределы парадигмы транзита означает навести мосты над пропастью, долгое время разделяющей программы помощи, направленные на строительство демократии, и сконцентрированные на социальном и экономическом развитии. USAID инициировало работу по этой проблеме, но пока только коснулось поверхности того,

что могло бы стать основой синтеза разделенных областей помощи. Один пример, заслуживающий внимания провайдеров экономической помощи и промоутеров демократии, — программы приватизации. Эти программы существенно влияют на то, как распределяется власть в обществе, как могут укорениться правящие политические силы и как общество участвует в принятии главных политических решений. Промоутерам демократии следует серьезно заинтересоваться этими реформами и научиться сотрудничать с экономистами при планировании таких программ. То же самое верно и в отношении ряда областей socioeconomicальной реформы, которая обычно находится в центре внимания провайдеров экономической помощи и которая потенциально может оказать значительное влияние на стоящую за ней сферу социальной политики, включая пенсионную реформу, реформу трудового законодательства, антимонопольную политику, банковскую и налоговую реформы. Долг провайдеров помощи демократии — разработать широкую концепцию, раскрывающую, каким образом работает демократия, и продемонстрировать тем самым, что они могут внести свой вклад в дело помощи развитию.

Изложенное здесь — всего лишь предварительные соображения. Многие другие вызовы «следующего поколения» еще только предстоит определить. Но главное ясно: парадигма транзита была продуктом определенного времени — впечатляющих первых дней третьей волны — и это время ушло в прошлое. Приверженцам демократии необходимо перейти к новым моделям, новым дебатам и, возможно, в конечном счете к какой-то новой парадигме политических изменений, которая больше соответствует сегодняшним реалиям, а не залежалым надеждам прошлой эпохи.

#### Примечания

Автор выражает благодарность Jeffrey Krutz за помощь в исследованиях по предмету настоящей статьи, а также Daniel Brumberg, Charles King, Michael McFaul, Marina Ottaway, Chris Sabatini, и Michael Shifter за их замечания к первой версии.

1. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. — Norman: Univ. of Oklahoma Press, 1991.



2. Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
3. Ruth Collier утверждает, что подобная парадигма транзита доминирует в научных публикациях по проблемам демократизации. «Известные как литература по транзитологии, эти публикации лучше всего представлены основополагающей работой O'Donnell and Schmitter (1986), задавшей рамочную модель (a framework), которой в явном или неявном виде следуют большинство исследователей». Ruth Berins Collier, *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 5.
4. «Building Democracy in the Democratic Republic of Congo», [www.usaid.gov/democracy/afr/congo.html](http://www.usaid.gov/democracy/afr/congo.html). Здесь и в других местах этой статьи я цитирую документы USAID, поскольку они представляют собой наиболее доступные рекомендации и политические оценки практиков, но я полагаю, что мой анализ в равной степени имеет отношение к большинству других организаций в США и за рубежом, занимающихся проблемами содействия развитию демократии.
5. Концепция демократизации как предсказуемой последовательности шагов по наращиванию демократии отчетливо просматривается в системе оценки «управление для результатов» (managing for results) USAID. См.: *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*. – Washington, D.C.: USAID. – August 1998.
6. Guillermo O'Donnell в статье «Illusions About Consolidation», *Journal of Democracy* 7 (April 1996): 34–51, утверждает, что понятие консолидации демократии обладает телеологическим свойством. Реакцию на это утверждение можно найти в публикации Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros, and Hans-Jürgen Puhle, «O'Donnell's 'Illusions': A Rejoinder», *Journal of Democracy* 7 (October 1996): 151–159.
7. См., например, статью Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*. – Berkeley: Univ. of California Press, 1991. Статья Dankwart Rustow «Transitions to Democracy: Toward a Comparative Model», впервые напечатанная в *Comparative Politics* 2 (April 1970): 337–63 – в русском переводе Раствоу Д.А. «Переходы к демократии: попытка динамической модели» в журнале *Полис* 5 (1996).
8. Так, в перечне категорий правительственных программ помощи демократии в портфеле USAID, нет, например, таких, которые были бы направлены на

- государственное строительство. См. «Agency Objectives: Governance», [www.usaid.gov/democracy/gov.html](http://www.usaid.gov/democracy/gov.html).
9. Глубокую оценку состояния третьей волны можно найти в статье Larry Diamond, «Is the Third Wave Over?» *Journal of Democracy* 7 (July 1996): 20–37.
  10. Larry Diamond в *Developing Democracy: Toward Consolidation*. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), 22, использует термин «сумеречная зона» в отношении к более узкому множеству стран – электоральных демократий, которые находятся в зоне «устойчивого существования без легитимации или институционализации».
  11. David Collier and Steven Levitsky, «Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research», *World Politics* 49 (April 1997): 430–51.
  12. Guillermo O'Donnell, «Delegative Democracy», *Journal of Democracy* 5 (January 1994): 55–69.
  13. Эти цитаты взяты из описаний стран на веб-сайте USAID [www.usaid.gov/democracy.html](http://www.usaid.gov/democracy.html) в разделе, посвященном строительству демократии.
  14. См., например: Michael Bratton and Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. – Cambridge: Cambridge University Press, 1997; Valerie Bunce, *Subversive Institutions: The Design and Destruction of Socialism and the State*. – Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999; Ruth Collier, *Paths Toward Democracy*; Dietrich Rueschmeyer, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*. – Chicago: Chicago Univ. Press, 1992; Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Latin America and Eastern Europe*. – Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1991 and Adam Przeworski and Fernando Limongi, «Political Regimes and Economic Growth», *Journal of Economic Perspectives* 7 (Summer 1993): 51–69.
  15. См.: Charles King, «Potemkin Democracy», *The National Interest* 64 (Summer 2001): 93–104.

Перевод А.Н. Кулика

# JOURNAL OF DEMOCRACY

April 2002, Volume 13, Number 2 \$9.00



## **Terror, Islam, and Democracy**

*Ladan Boroumand and Roya Boroumand*

### **A New Look at Federalism**

*Nancy Bermeo ■ R. Kent Weaver ■ Ugo Amoretti*

### **Argentina: Crisis and Consolidation**

*Hector E. Schamis*

### **Bulgaria's Royal Elections**

*Zoltan Barany*

---

*Benjamin Reilly on Electoral Systems*

*Arthur Waldron on China*

---

## **Elections Without Democracy?**

*Larry Diamond ■ Andreas Schedler*

*Steven Levitsky and Lucan A. Way ■ Nicolas van de Walle*

## Elections Without Democracy

# THINKING ABOUT HYBRID REGIMES

*Larry Diamond*

*Larry Diamond is coeditor of the Journal of Democracy, codirector of the National Endowment for Democracy's International Forum for Democratic Studies, and a senior fellow at the Hoover Institution. His most recent books (published in 2001) are Political Parties and Democracy (edited with Richard Gunther) and The Global Divergence of Democracies (edited with Marc F. Plattner).*

Is Russia a democracy? What about Ukraine, Nigeria, Indonesia, Turkey, or Venezuela? There was a time when these were simple questions of regime classification. But the empirical reality in these countries is a lot messier than it was two decades ago, and so, in a way, is the never-ending dialogue on how to think about and classify regimes.

Few conceptual issues in political science have been subjected to closer or more prolific scrutiny in recent decades than this problem of “what democracy is . . . and is not,”<sup>1</sup> and which regimes are “democracies” and which not. We are replete with definitions and standards and tools of measurement. But the curious fact is that—a quarter-century into the “third wave” of democratization and the renaissance it brought in comparative democratic studies—we are still far from consensus on what constitutes “democracy.” And we still struggle to classify ambiguous regimes.

Some insist on a fairly robust (though still procedural) definition of democracy, like Robert Dahl’s “polyarchy.” By this conception, democracy requires not only free, fair, and competitive elections, but also the freedoms that make them truly meaningful (such as freedom of organization and freedom of expression), alternative sources of information, and institutions to ensure that government policies depend on the votes and preferences of citizens. Some measure democracy by a “minimalist” standard like Joseph Schumpeter’s: a political system in which the principal positions of power are filled “through a competitive struggle for the people’s vote.”<sup>2</sup> Yet contemporary applications of this electoral conception heavily overlap with Dahl’s polyarchy by also implying the civil

and political freedoms necessary for political debate and electoral campaigning.

Even if we agree to apply a minimalist, electoral standard for democracy, vexing questions remain. If, following Samuel Huntington, a system is democratic when "its most powerful collective decision makers are selected through fair, honest, and periodic elections in which candidates freely compete for votes,"<sup>3</sup> what constitutes "fair, honest, and free" elections? How can we know that parties have had a fair chance to campaign and that voters around the country (especially countries as large and diverse as Russia, Nigeria, and Indonesia) have been able to exercise their will freely? How—especially where elections do not benefit from parallel vote tabulations<sup>4</sup>—can we know that the reported results accurately reflect the votes that were cast? And how do we know that the officials elected are really the "most powerful decision makers," that there are not significant "reserved domains" of military, bureaucratic, or oligarchical power?<sup>5</sup>

These questions have taken on a heightened relevance in recent years for several reasons. First, more regimes than ever before are adopting the *form* of electoral democracy, with regular, competitive, multiparty elections. Second, many of these regimes—indeed, an unprecedented proportion of the world's countries—have the form of electoral democracy but fail to meet the substantive test, or do so only ambiguously. And third, with heightened international expectations and standards for electoral democracy, including the rise of international election observing, there is closer international scrutiny of individual countries' democratic practices than ever before.

Yet even with this closer scrutiny, independent observers do not agree on how to classify regimes. Freedom House classifies all six regimes mentioned at the beginning of this essay as democracies. Yet by the logic of the three articles that follow, they are all (or mostly) something less than electoral democracies: competitive authoritarian systems, hegemonic-party systems, or hybrid regimes of some kind. At best, Ukraine, Nigeria, and Venezuela are *ambiguous* cases. We may not have enough information now to know whether electoral administration will be sufficiently autonomous and professional, and whether contending parties and candidates will be sufficiently free to campaign, so as to give the political opposition a fair chance to defeat the government in the next elections. Regime classification must, in part, assess the previous election, but it must also assess the intentions and capacities of ambiguously democratic ruling elites, something that is very hard to do. Increasingly, independent observers view Russia as an electoral authoritarian regime. Many so view Nigeria as well, given the massive (and quite characteristic) fraud in the 1999 elections. Indonesia's constitutional assignment of some parliamentary seats to unelected military representatives contradicts a basic principle of democracy. But even if that provision were removed,

the military would remain a major veto player (like the Turkish military, which has repeatedly forced the disqualification of a popular, moderately Islamist party).

These are hardly the only issues or anomalies in regime classification. In the 1970s and 1980s, scholars and observers debated whether Mexico, Senegal, and Singapore were really democracies (as their governments insisted). These debates fizzled once other countries in their respective regions began to experience true democratization and the democratic deficiencies of these one-party hegemonies became more blatantly apparent. More recently, a growing number of scholars are questioning the tendency to classify regimes as democratic simply because they have multiparty elections with some degree of competition and uncertainty. In an important conceptual contribution, focused on Eurasia and Latin America, Steven Levitsky and Lucan Way argue in the pages that follow that regimes may be *both* competitive *and* authoritarian.

This set of articles exemplifies a new wave of scholarly attention to the varieties of nondemocratic regimes and to the rather astonishing frequency with which contemporary authoritarian regimes manifest, at least superficially, a number of democratic features. This new intellectual upsurge partly reflects the exhaustion of the "third wave" of democratic transitions, which essentially crested in the mid-1990s.<sup>6</sup> For some years now, it has been apparent that a great many of the new regimes are not themselves democratic, or any longer "in transition" to democracy. Some of the countries that fall into the "political gray zone . . . between full-fledged democracy and outright dictatorship" are in fact electoral democracies, however "feckless" and poorly functioning, but many fall below the threshold of electoral democracy and are likely to remain there for a very long time.<sup>7</sup>

### A Historical Perspective

Hybrid regimes (combining democratic and authoritarian elements) are not new. Even in the 1960s and 1970s, there existed multiparty, electoral, but undemocratic regimes. Of these electoral autocracies—Mexico, Singapore, Malaysia, Senegal, South Africa, Rhodesia, and Taiwan (which allowed *dangwai*, or "outside the party," competitors)—only the Malaysian and Singaporean regimes survive today. Historically, there have also been numerous cases in Europe and Latin America of limited (elite) party competition with a limited franchise. In Latin America, these nineteenth-century and early-twentieth-century "oligarchical" democracies "contributed to the ultimate development of full democracy" by establishing some of its major political institutions, as well as the principles of limitation and rotation of power.<sup>8</sup> Thus these countries epitomized Dahl's optimal path to stable polyarchy, with the rise of political competition preceding the expansion of participation, so that the

culture of democracy first took root among a small elite and then diffused to the larger population as it was gradually incorporated into electoral politics.<sup>9</sup> In the contemporary world of mass participation, this gradualist path has been closed off, and anxious elites have then sought out other ways to limit and control competition.

Until the past decade or two, most efforts at political control included a ban on opposition political parties (if not on electoral competition altogether) and severe limits on the organization of dissent and opposition in civil society as well. Thus Juan Linz's encyclopedic *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (originally published in 1975) contains barely a mention of multiparty electoral competition *within* authoritarian regimes. Party politics figures within the framework of a single (typically mobilizational) party, and only brief mention is made of "pseudomultiparty systems."<sup>10</sup> Certainly Linz does not identify, among his seven principal authoritarian regime types, anything like the "competitive authoritarian" regime type discussed by Levitsky and Way—and for good reason. This type of hybrid regime, which is now so common, is very much a product of the contemporary world.

One term for this phenomenon (favored more or less in the following three essays) is "electoral authoritarianism." However, the term "pseudodemocracy" resonates distinctively with the contemporary era, in which democracy is the only broadly legitimate regime form and regimes have felt unprecedented pressure (international and domestic) to adopt—or at least to mimic—the democratic form. Virtually all hybrid regimes in the world today are quite deliberately *pseudodemocratic*, "in that the existence of formally democratic political institutions, such as multiparty electoral competition, masks (often, in part, to legitimate) the reality of authoritarian domination."<sup>11</sup> All such regimes lack an arena of contestation sufficiently open, free, and fair so that the ruling party can readily be turned out of power if it is no longer preferred by a plurality of the electorate. While an opposition victory is not impossible in a hybrid regime, it requires a level of opposition mobilization, unity, skill, and heroism far beyond what would normally be required for victory in a democracy. Often, too, it requires international observation and intervention to preempt and prevent (as in Nicaragua in 1990) or to expose and delegitimize (as in the Philippines in 1986) the electoral manipulations and fraud of the authoritarian regime.

If scholarly treatment of hybrid or "electoral authoritarian" regimes is relatively new, it is not without some intellectual foundations in the transitions paradigm and in other earlier comparative work on democracy. Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter emphasized the inherent uncertainty and variation in the outcomes of regime transitions.

A transition from authoritarian rule could produce a democracy, or it could terminate with a liberalized authoritarian regime (*dictablanda*) or a restrictive, illiberal democracy (*democradura*).<sup>12</sup> During the third wave

of enthusiasm over the spread of democracy in Latin America, Terry Karl criticized the tendency to equate democracy with competitive multiparty elections. She argued that military domination and human rights abuses rendered the Central American regimes of the 1980s and early 1990s "hybrid regimes," not democracies.<sup>13</sup> Robert Dahl classified (circa 1969) as "near polyarchies" six competitive electoral regimes.<sup>14</sup> Juan Linz, Seymour Martin Lipset, and I labeled "semidemocratic" those regimes "where the effective power of elected officials is so limited, or political party competition so restricted, or the freedom and fairness of elections so compromised that electoral outcomes, while competitive, still deviate significantly from popular preferences; and/or where civil and political liberties are so limited that some political orientations and interests are unable to organize and express themselves."<sup>15</sup> Among our 26 cases, Senegal, Zimbabwe, Malaysia, and Thailand (during 1980–88, when the government was led by an unelected prime minister) fell into the category that Levitsky and Way call "competitive authoritarian." Mexico fit the model of a hegemonic party system, in which a relatively institutionalized ruling party monopolizes the political arena, using coercion, patronage, media control, and other means to deny formally legal opposition parties any real chance of competing for power.<sup>16</sup> Singapore remains a classic example of such a system.

### The Rise of Pseudodemocracy

One of the most striking features of the "late period" of the third wave has been the unprecedented growth in the number of regimes that are neither clearly democratic nor conventionally authoritarian. If we use a very demanding standard of democracy, encompassing not only democratic elections but solid protection of civil liberties under a strong rule of law, then the proportion of intermediate regimes truly swells because so many of the new "democracies" of the third wave are "illiberal."<sup>17</sup> However, I believe a more analytically fruitful approach is to measure separately both *electoral democracy*, in the minimalist terms that Schumpeter, Huntington, and others have used, and *liberal democracy*.<sup>18</sup> We can also divide nondemocratic regimes into those with multiparty electoral competition of some kind (variously termed "electoral authoritarian," "pseudodemocratic," or "hybrid") and those that are politically closed. We can further divide electoral authoritarian regimes into the *competitive authoritarian* (following Levitsky and Way's formulation) and the *uncompetitive* or (following Schedler, and before him Giovanni Sartori) *hegemonic*. Tables 1 and 2 on pages 26 and 30–31, respectively, sort the world's regimes into these five categories, plus the residual one of *ambiguous regimes*.

During the third wave, both the number and proportion of democracies in the world have more than doubled. We find 104 democracies in

TABLE 1—REGIME TYPES AND FREQUENCIES, END 2001

REGIME TYPES	COUNTRIES OVER ONE MILLION POPULATION N (%)	COUNTRIES UNDER ONE MILLION POPULATION N (%)	ALL COUNTRIES N (%)
LIBERAL DEMOCRACY ( <i>FH Score 1-2.0</i> )	45 (30)	28 (66.7)	73 (38.0)
ELECTORAL DEMOCRACY	29 (19.3)	2 (4.8)	31 (16.1)
AMBIGUOUS REGIMES	14 (9.3)	3 (7.1)	17 (8.9)
COMPETITIVE AUTHORITARIAN	19 (12.7)	2 (4.8)	21 (10.9)
HEGEMONIC ELECTORAL AUTHORITARIAN	22 (14.7)	3 (7.1)	25 (13.0)
POLITICALLY CLOSED AUTHORITARIAN	21 (14)	4 (9.5)	25 (13.0)
TOTAL	150 (100)	42 (100)	192 (100)

the world at the end of 2001, seventeen fewer than Freedom House counts<sup>19</sup> but well over twice the 39 democracies at the start of the third wave; this accounts for 54 percent of the world's regimes, twice the proportion in 1974 (see Table 1 above). About seven in ten democracies may then be considered liberal (in that they have a fairly liberal Freedom House score of 2.0 or lower on the seven-point scale averaging political rights and civil liberties). Another 31 democracies are electoral but not liberal; some are clearly illiberal, with no more than a middling score on civil liberties. I consider 17 regimes "ambiguous" in the sense that they fall on the blurry boundary between electoral democracy and competitive authoritarianism, with independent observers disagreeing over how to classify them.<sup>20</sup> Virtually all 17 could be classified as "competitive authoritarian." Doing so would raise the number of such regimes from 21 to as many as 38, and the proportion from 11 to 20 percent—quite a significant phenomenon. Another 25 regimes are electoral authoritarian but in a more hegemonic way. They do not exhibit the degrees and forms of competitiveness elucidated by Levitsky and Way and illustrated as well by some of the African cases discussed by Nicolas van de Walle in his essay. Their elections and other "democratic" institutions are largely façades, yet they may provide some space for political opposition, independent media, and social organizations that do not seriously criticize or challenge the regime. Finally, 25 regimes do not have any of the architecture of political competition and pluralism. These remain politically closed regimes.

The data in Table 1 and the underlying scheme of classification raise a number of interesting points and issues. The most stunning is the dwindling proportion of politically closed regimes in the world. This transformation is partly reflected in the steady overall rise of freedom in the world (with the average score on the combined seven-point Freedom House scale improving from 4.47 in 1974 to 3.47 in 2001). And it is partly seen in the shrinking number and proportion of states with the two most repressive average freedom scores of 6.5 and 7.0. These most repressive regimes declined from 29 in 1974 to 21 in 2001, and as a proportion of all states, they shrank from one-fifth to barely a tenth (11 percent).

Thus the trend toward democracy has been accompanied by an even more dramatic trend toward pseudodemocracy. Only about half a dozen regimes in 1974 (less than 5 percent) would have met Schedler's criteria of electoral authoritarianism: undemocratic but with multiparty elections and some degree of political pluralism. The rest were all military, one-party, or personalist regimes. Today, at least 45 and perhaps as many as 60 are electoral authoritarian—roughly between a quarter and a third of all states. In proportional terms, authoritarian forms of multiparty electoral competition have increased during the third wave much more rapidly than democratic ones.

At the same time, military regimes have virtually disappeared as anything more than a transitional type of rule. Today, ambitious soldiers either legitimize their rule by running for president in contested, multiparty elections (however fraudulent, coerced, and manipulated), or they carve out large, autonomous spheres of political influence and economic domination behind the veil of civilian, multiparty rule. The first path has been taken by a number of African military strongmen, such as Jerry Rawlings in Ghana and most recently Yahya Jammeh in the Gambia. Nigerian dictator Sani Abacha was engaged in such a maneuver when he was struck dead by a "heart attack" in 1998. General—now President—Pervez Musharraf may yet pursue a similar conversion in Pakistan, albeit perhaps with considerably more genuine popular support. The second course has been taken by the military in Indonesia, and to a lesser degree still characterizes the military in Turkey, Thailand, Nigeria, and parts of Latin America.

There is also a striking correlation between country size and regime type. As I noted a few years ago,<sup>21</sup> countries with populations under one million are much more likely to be both democracies and liberal democracies. Two-thirds of these countries are liberal democracies, while only 30 percent of countries with populations over one million are. Among the larger 150 countries, only half are democracies, while 70 percent of the small countries are. The countries with populations over one million are about twice as likely as small states to have an electoral authoritarian regime and half again as likely to have a closed authoritarian regime.

### Electoral Democracy vs. Electoral Authoritarianism

Interesting issues revolve around the boundaries between regime types, which all the authors in this issue recognize to be blurry and controversial. When fitting messy and elusive realities against ideal types, it cannot be otherwise. This is why I classify so many regimes as ambiguous—a judgment, however, that only addresses the border between democracy and electoral authoritarianism. The distinctions between liberal and electoral democracy, and between competitive and hegemonic electoral authoritarianism, can also require difficult and disputable judge-

ments. Thus the country classifications in Table 2 are offered more in an illustrative than a definitive spirit.

As Schedler elaborates, the distinction between electoral democracy and electoral authoritarianism turns crucially on the freedom, fairness, inclusiveness, and meaningfulness of elections. Often particularly difficult are judgments about whether elections have been free and fair, both in the ability of opposition parties and candidates to campaign and in the casting and counting of the votes. Hence the frequency with which the validations by international observer missions of elections in ambiguous or electoral authoritarian regimes are, often convincingly, criticized as superficial, premature, and politically driven.

Elections are "free" when the legal barriers to entry into the political arena are low, when there is substantial freedom for candidates and supporters of different political parties to campaign and solicit votes, and when voters experience little or no coercion in exercising their electoral choices. Freedom to campaign requires some considerable freedom of speech, movement, assembly, and association in political life, if not fully in civil society. It is hard, however, to separate these two spheres, or to weigh the significance of particular violations. How many opposition candidates and supporters must be killed or arrested before one discerns a blatantly undemocratic pattern? Typically more than one murder is necessary, but fewer than the 21 deadly assaults committed during the two months prior to Cambodia's 1998 elections.<sup>22</sup> In India, election-related killings have a long history and have recently risen to alarming levels in some states. No major observer denies that India is a democracy, but particularly in states (like Bihar) where corruption, criminality, murder, and kidnapping heavily taint the electoral process, it is an illiberal and degraded one. A crucial consideration in assessing the regime is whether political violence is clearly and extensively organized by the state or ruling party as a means of punishing, terrorizing, and demoralizing opposition.

Assessments about whether elections are free or not thus require careful and nuanced judgments about the scale, pattern, and context of violations. The same is true for the dimension of electoral fairness. Levitsky and Way argue that political systems descend into electoral authoritarianism when violations of the "minimum criteria for democracy" are so serious that they create "an uneven playing field between government and opposition." Yet even in many liberal and established democracies, there is not a truly level playing field. Often, governing parties or executives enjoy advantages of incumbency—readier access to the media, an easier time raising money from business, and the ability (strictly legal or not) to use government transport and staff while campaigning. No system is a perfect democracy, all require constant vigilance, and scattered violations do not negate the overall democratic character of elections.

When evaluating elections, it is crucial to examine their systemic

character. We have by now elaborate criteria to judge the fairness of elections. Elections are fair when they are administered by a neutral authority; when the electoral administration is sufficiently competent and resourceful to take specific precautions against fraud in the voting and vote counting; when the police, military, and courts treat competing candidates and parties impartially throughout the process; when contenders all have access to the public media; when electoral districts and rules do not systematically disadvantage the opposition; when independent monitoring of the voting and vote-counting is allowed at all locations; when the secrecy of the ballot is protected; when virtually all adults can vote; when the procedures for organizing and counting the vote are transparent and known to all; and when there are clear and impartial procedures for resolving complaints and disputes.<sup>23</sup> This is a long list, but serious efforts to compromise the freedom and fairness of elections form a pattern (beginning well before election day) that is visible across institutional arenas. The institutional biases and misdeeds are there for international observers to see if those observers have the time, experience, courage, and country expertise to do so.<sup>24</sup>

### Degrees of Authoritarian Competitiveness

No less difficult is the challenge of distinguishing between competitive authoritarian regimes and hegemonic electoral authoritarian ones. Levitsky and Way posit four arenas in which "opposition forces may periodically challenge, weaken, and occasionally even defeat autocratic incumbents." While contestation in the judiciary and the mass media is hard to quantify, contestation in elections and legislatures does allow for more structured comparison.

Table 2 on the following pages classifies the world's regimes by the sixfold typology explained above. Regimes are considered democratic if they have free, fair, and open elections for all the principal positions of political power, as defined above and by Schedler in his contribution. In addition to the Freedom House scores, three types of data are drawn upon in my classification of nondemocratic regimes: the percentage of legislative seats held by the ruling party, the percentage of the vote won by the ruling party presidential candidate, and the years the incumbent ruler has continuously been in power. The latter, as van de Walle shows in his essay on Africa, can be a telling indicator of the degree to which a country has opened up, as well as a predictor of its future openness to democratic change. Although I do not use any mathematical formula to combine these three indicators and the Freedom House scores, a formal index of authoritarian competitiveness is worth developing.

One defining feature of competitive authoritarian regimes is significant parliamentary opposition. In regimes where elections are largely an authoritarian façade, the ruling or dominant party wins almost all the seats:

*Handwritten notes in Russian:*  
- % нечм (коммунистический) нефта  
- % в момент за выбора  
- каковим неч на  
- во что неч неч на

*Handwritten note:* NB!

*Handwritten note in a circle:* NB!

TABLE 2—CLASSIFICATION OF REGIMES AT THE END OF 2001

LIBERAL DEMOCRACY FH 1-2.0	ELECTORAL DEMOCRACY FH >2.0	AMBIGUOUS REGIMES	COMPETITIVE AUTHORITARIAN	HEGEMONIC ELECTORAL AUTHORITARIAN	POLITICALLY CLOSED AUTHORITARIAN
WESTERN DEMOCRACIES (28) 24 West European states United States (1,1) Canada (1,1) Australia (1,1) New Zealand (1,1)					
POSTCOMMUNIST (27) Czech Republic (1,2) Hungary (1,2) Poland (1,2) Slovakia (1,2) Slovenia (1,2) Estonia (1,2) Latvia (1,2) Lithuania (1,2) Bulgaria (1,3) Croatia (2,2) Romania (2,2)	Moldova (2,4) Yugoslavia (3,3) Albania (3,4)	Armenia (4,4) Georgia (4,4) Macedonia (4,4) Ukraine (4,4)	Bosnia-Herzegovina (5,4) Russia (5,5) Belarus (6,6)	Azerbaijan (6,5) Kazakhstan (6,5) Kyrgyzstan (6,5) Tajikistan (6,6) Uzbekistan (7,6)	Turkmenistan (7,7)
LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (33) 8 Caribbean states <sup>1</sup> Uruguay (1,1) Costa Rica (1,2) Panama (1,2) Suriname (1,2) Bolivia (1,3) Peru (1,3) Chile (2,2) Dominican Republic (2,2) Guyana (2,2)	Argentina (2,3) El Salvador (2,3) Jamaica (2,3) Mexico (2,3) Brazil (3,3) Ecuador (3,3) Honduras (3,3) Nicaragua (3,3) Trinidad & Tobago (3,3) Guatemala (3,4)	Venezuela (3,5) Paraguay (4,3) Colombia (4,4)	Antigua & Barbuda (4,2) Haiti (6,6)		Cuba (7,7)

NOTES:

<sup>1</sup> Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, St. Kitts & Nevis, St. Lucia, St. Vincent & the Grenadines.  
<sup>2</sup> Pakistan has not held elections since the October 1999 military coup. It is a transitional regime that is difficult to classify, since it is more open and pluralistic than closed

authoritarian regimes.

<sup>3</sup> Kiribati, Marshall Islands, Micronesia, Nauru, Palau, Samoa, Tuvalu, Vanuatu.

<sup>4</sup> Technically a no-party regime, but with competitive and partially free elections.

<sup>5</sup> In transition to a more open and competitive political system.

TABLE 2—CLASSIFICATION OF REGIMES AT THE END OF 2001 (CONT'D)

LIBERAL DEMOCRACY FH 1-2.0	ELECTORAL DEMOCRACY FH >2.0	AMBIGUOUS REGIMES	COMPETITIVE AUTHORITARIAN	HEGEMONIC ELECTORAL AUTHORITARIAN	POLITICALLY CLOSED AUTHORITARIAN
ASIA (E, SE, & S) (25) Japan (1,2) Taiwan (1,2) South Korea (2,2) Guyana (2,2)	India (2,3) Mongolia (2,3) Philippines (2,3) Thailand (2,3) Bangladesh (3,4) Nepal (3,4) Sri Lanka (3,4)	Indonesia (3,4)	East Timor (5,3) Malaysia (5,5)	Singapore (5,5) Maldives (6,5) Cambodia (6,5) Pakistan (6,5) <sup>2</sup>	Brunei (7,5) Bhutan (7,6) China (7,6) Laos (7,6) Vietnam (7,6) Afghanistan (7,7) Burma (7,7) North Korea (7,7)
PACIFIC ISLANDS (12) 8 Pacific island states <sup>3</sup>	Papua New Guinea (2,3) Solomon Islands (4,4)	Fiji (4,3) Tonga (5,3)**			
AFRICA (SUB-SAHARA) (48) Cape Verde (1,2) Mauritius (1,2) São Tomé & Príncipe (1,2) South Africa (1,2) Botswana (2,2)	Ghana (2,3) Mali (2,3) Namibia (2,3) Benin (3,2) Madagascar (2,4) Seychelles (3,3) Senegal (3,4) Malawi (4,3) Niger (4,4)	Mozambique (3,4) Tanzania (4,4) Nigeria (4,5) Djibouti (4,5) Sierra Leone (4,5) Zambia (5,4)	Lesotho (4,4) Central African Rep. (4,5) Guinea-Bissau (4,5) Côte d'Ivoire (5,4) Gabon (5,4) The Gambia (5,5) Togo (5,5) Ethiopia (5,6) Kenya (6,5) Cameroon (6,6) Zimbabwe (6,6)	Burkina Faso (4,4) Congo, Brazzaville (5,4) Comoros (6,4) Mauritania (5,5) Chad (6,5) <sup>4</sup> Guinea (6,5) Uganda (6,5) Angola (6,6) Liberia (6,6) Equatorial Guinea (6,7)	Swaziland (6,5)** Burundi (6,6) Congo, Kinshasa (6,6) Eritrea (7,6) Rwanda (7,6) Somalia (6,7) Sudan (7,7)
MIDDLE EAST-NORTH AFRICA (19) Israel (1,3)		Turkey (4,5)	Lebanon (6,5) Iran (6,6) Yemen (6,6)	Kuwait (4,5)** Jordan (5,5)** Morocco (5,5)** Algeria (5,6) Tunisia (6,5) Egypt (6,6)	Bahrain (6,5)** <sup>5</sup> Oman (6,5)** United Arab Emirates (6,5)** Qatar (6,6)** Iraq (7,7) Libya (7,7) Saudi Arabia (7,7)** Syria (7,7)

<sup>1</sup> International Protectorate.

\*\* Traditional Monarchy. Tonga is a liberal autocracy, with only partial elective authority.



repeatedly over 95 percent in Singapore, about 80 percent in Egypt in 2000 and Mauritania in 2001, 89 percent in Tanzania in 2000, and repeatedly over 80 percent in Tunisia during the 1990s.<sup>25</sup> In Cambodia the hegemonic character of rule by Hun Sen's Cambodian People's Party (CPP) was not apparent in the bare majority of parliamentary seats it won in 1998, but it became more blatant in early 2002 when the CPP won control of about 99 percent of the 1,621 local communes with about 70 percent of the vote.

Where, as in Kazakhstan and Kyrgyzstan, parties are so poorly developed that it is difficult to interpret legislative election results, presidential election returns offer other evidence of hegemony. After winning a presidential referendum with a 95 percent "yes" vote in 1995, Kazakhstan's President Nursultan Nazirbayev was reelected with 80 percent of the vote in 1999. In 1995 and again in 2000, Kyrgyz president Askar Akayev, in whom the West placed early (and naive) hopes for democratic progress, was reelected with 75 percent of the vote. One clear sign of hegemony is when the president "wins" three-quarters or more of the popular vote. This also happened in Algeria in 1999, in Azerbaijan in 1998, in Burkina Faso in 1998, in Cameroon (with an opposition boycott) in 1997, in Djibouti in 1999, and in Tanzania in 2000.

At the extreme end of the continuum, the presidents of Egypt, Tunisia, and Yemen were all "reelected" in the 1990s with well over 90 percent of the vote. These men have been in power now for 21, 15, and 17 years, respectively, pointing to another sign of authoritarian hegemony: prolonged presidential tenure. Other examples include 23 years in Angola, 20 years in Cameroon, 35 years in Gabon, 18 years in Guinea, and 16 years in Uganda. Yet some long-ruling autocrats have had to fight for their political lives in the 1990s. Daniel arap Moi (who has finally pledged to step down this year after 24 years in power) was reelected twice during the 1990s with less than 42 percent of the vote. Zimbabwe's President Robert Mugabe, in power for 22 years, was resorting to massive violence and intimidation in his unpopular presidential reelection bid as this article went to press. His ruling party won only a bare majority of seats in a rough 2000 election that marked a breakthrough from numbing hegemony to competitive authoritarianism.

These data become more revealing when weighed with the annual Freedom House ratings of political rights and civil liberties. Generally, electoral authoritarian regimes range from 4.0 to 6.0 on the combined seven-point scale. Regimes closer to the less repressive score (4.0) allow more political pluralism and civic space, and hence are more likely to be competitive authoritarian. Some examples include Peru under Fujimori (4.5 in 1995), Senegal under the hegemonic Socialist Party (which averaged 4.0 or 4.5 during the 1990s), and Côte d'Ivoire (4.5 today, with competitive presidential and legislative elections in 2000). Many observers consider Tanzania a democracy, with its relatively benign regime (4.0), despite persistent electoral irregularities. Yet if one

traces its pedigree back to President Julius Nyerere's original TANU party, the Chama Cha Mapizindi (CCM) is the only ruling party Tanzanians have known in nearly 40 years of independence.

The reason we must examine several variables is that levels of freedom and levels of electoral competitiveness do not always neatly align. Indeed, when longtime authoritarian rulers face serious challenges (as in Malaysia and Zimbabwe recently), they may turn to their nastiest levels of repression, deploying levels of violence and intimidation that are unnecessary when political domination can be more subtly secured at the ballot box. Tracking the interplay between changes in political competition and changes in political repression may thus help us understand when and how moments of possible transition open and close in electoral authoritarian regimes.

### Black and White or Shades of Gray?

Comparative politics is returning with new concepts and data to a very old issue: the forms and dynamics of authoritarian rule. If nothing else, the three articles that follow show that these divergent forms do matter. As democracies differ among themselves in significant ways and degrees, so do contemporary authoritarian regimes, and if we are to understand the contemporary dynamics, causes, limits, and possibilities of regime change (including possible future democratization), we must understand the different, and in some respects new, types of authoritarian rule.

At the same time, we must appreciate that classificatory schemes like the ones in these articles impose an uneasy order on an untidy empirical world. We should not ignore the critics of "whole system" thinking, who eschew efforts at regime classification altogether and seek to identify the ways in which each political system combines democratic and undemocratic features.<sup>26</sup> These approaches remind us that most regimes are "mixed" to one degree or another.<sup>27</sup> Even many politically closed regimes have quasi-constitutional mechanisms to limit power and consult broader opinion. For example, although China lacks competitive elections at any significant level, it has taken some steps to rotate power and to check certain abuses of corrupt local and provincial officials. Every step toward political liberalization matters, both for the prospect of a transition to democracy and for the quality of political life as it is daily experienced by abused and aggrieved citizens. As Levitsky and Way imply, significant steps toward a more open, competitive, pluralistic, and restrained authoritarian system can emerge in arenas other than electoral ones.

Democratic regimes are also "mixed" forms of government, not only in the ways they empower institutions intentionally placed beyond the reach of elected officials (such as constitutional courts or central banks), but in less desirable respects as well. In their constant struggles to restrain corruption, and in their ongoing frustration in trying to contain the role

of money in politics, even the world's most liberal democracies exhibit the pervasive imperfections of responsiveness that led Robert Dahl to adopt the term "polyarchy" instead of "democracy" for his seminal study. As we add the forms and dynamics of electoral authoritarianism to our long list of issues in comparative democratic studies, we should not neglect these imperfections in our own systems. The transformations of Taiwan, Mexico, and Senegal in the 1990s show that competitive authoritarian regimes can become democracies. But democracies, new and old, liberal and illiberal, can also become more democratic.

## NOTES

I am grateful to Terrence Blackburne for his research assistance and to Andreas Schedler, Steven Levitsky, and Nicolas van de Walle for their constructive comments.

1. Philippe C. Schmitter and Terry Lynn Karl, "What Democracy Is . . . and Is Not," *Journal of Democracy* 2 (Summer 1991): 75-88.
2. Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: Harper, 1947), 269.
3. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), 7.
4. Larry Garber and Glenn Cowan, "The Virtues of Parallel Vote Tabulations," *Journal of Democracy* 4 (April 1993): 95-107.
5. J. Samuel Valenzuela, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions," in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992), 64-66.
6. Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), ch. 2.
7. Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm," *Journal of Democracy* 13 (January 2002): 5-21, quoted from pp. 9 and 18.
8. Larry Diamond and Juan J. Linz, "Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America," in Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries: Latin America* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1989), 8.
9. Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), 33-36.
10. Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2000), 60.
11. Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, *Democracy in Developing Countries*, xviii.
12. Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), 9.
13. Terry Lynn Karl, "The Hybrid Regimes of Central America," *Journal of Democracy* 6 (July 1995): 72-86. See also Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America," *Comparative Politics* 23 (October 1990): 14-15.
14. Robert Dahl, *Polyarchy*, 248.
15. Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, *Democracy in Developing Countries*, xvii.
16. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976): 230-38.
17. Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy," *Journal of Democracy* 5 (January 1994): 55-69; Larry Diamond, "Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation," in Tom Farer, ed., *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), 52-104; Larry Diamond, *Developing Democracy*, 42-50; Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs* 76 (November-December 1997): 22-43.
18. Liberal democracy extends freedom, fairness, transparency, accountability, and the rule of law from the electoral process into all other major aspects of governance and interest articulation, competition, and representation. See Larry Diamond, *Developing Democracy*, 10-13.
19. See Adrian Karatnycky, "The 2001 Freedom House Survey," *Journal of Democracy* 13 (January 2002): 99.
20. The only exception in this ambiguous group is Tonga, the lone "liberal autocracy"—a nondemocracy with a Freedom House score on civil liberties better than the mid-point of 4—and thus difficult to classify in this framework.
21. Larry Diamond, *Developing Democracy*, 117-19.
22. Freedom House, *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 2000-2001* (New York: Freedom House, 2001), 121.
23. This draws from Jørgen Elklit and Palle Svensson, "What Makes Elections Free and Fair?" *Journal of Democracy* 8 (July 1997): 32-46. See also the essays on electoral administration in Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner, eds., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1999): 75-142.
24. For a thoughtful critique of international election observation, see Thomas Carothers, "The Rise of Election Monitoring: The Observers Observed," *Journal of Democracy* 8 (July 1997): 16-31.
25. Space does not permit presentation of the detailed election data in this article. Two tables with these detailed results for selected ambiguous and electoral authoritarian regimes may be found on the *Journal of Democracy* website at [www.journalofdemocracy.org](http://www.journalofdemocracy.org).
26. For a classic critical treatment in this vein, see Richard L. Sklar, "Developmental Democracy," *Comparative Studies in Society and History* 29 (October 1987): 686-724.
27. For an Africanist perspective, see Richard L. Sklar, "The Significance of Mixed Government in Southern African Studies: A Preliminary Assessment," in Toyin Falola, ed., *African Politics in Postimperial Times: The Essays of Richard L. Sklar* (Trenton, N.J.: Africa World Press, 2002), 479-87.

Slagstad, eds., *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), 61–63.

7. On electoral observers' checklists, see Jørgen Elklit, "Free and Fair Elections," in Richard Rose, ed., *International Encyclopedia of Elections* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 2000) 130–35. On the idea of democratic regimes as "founded wholes," see David Collier and Robert Adcock, "Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices About Concepts," *Annual Review of Political Science* 2 (1999): 557–60 and 562.

8. Richard M. Locke and Kathleen Thelen, "Apples and Oranges Revisited: Contextualized Comparisons and the Study of Comparative Labor Politics," *Politics and Society* 23 (September 1995): 337–67.

9. J. Samuel Valenzuela, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions," in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992), 64–66.

10. Michael McFaul, "Russia Under Putin: One Step Forward, Two Steps Back," *Journal of Democracy* 11 (July 2000): 23.

11. Joel D. Barkan and Njvguna Ng'ethe, "Kenya Tries Again," *Journal of Democracy* 9 (April 1998): 33.

12. Larry Diamond and Marc F. Plattner, "Is Iran Democratizing?" *Journal of Democracy* 11 (October 2000): 107.

13. William F. Case, "Can the 'Halfway House' Stand? Semidemocracy and Elite Theory in Three Southeast Asian Countries," *Comparative Politics* 28 (1996): 459 and 453.

14. Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs* 76 (November–December 1997): 22.

15. See Frederic C. Schaffer, "Clean Elections and the 'Great Unwashed': Electoral Reform and Class Divide in the Philippines," paper presented at the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 30 August–2 September 2001.

16. See Robert A. Pastor, "The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research," *Democratization* 6 (Winter 1999): Appendix.

17. J. Samuel Valenzuela, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings," 62–64.

18. Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), 10.

## Elections Without Democracy

# THE RISE OF COMPETITIVE AUTHORITARIANISM

Steven Levitsky and Lucan A. Way

*Steven Levitsky is assistant professor of government and social studies at Harvard University. His Transforming Labor-Based Parties in Latin America is forthcoming from Cambridge University Press. Lucan A. Way is assistant professor of political science at Temple University and an academy scholar at the Academy for International and Area Studies at Harvard University. He is currently writing a book on the obstacles to authoritarian consolidation in the former Soviet Union.*

The post-Cold War world has been marked by the proliferation of hybrid political regimes. In different ways, and to varying degrees, politics across much of Africa (Ghana, Kenya, Mozambique, Zambia, Zimbabwe), postcommunist Eurasia (Albania, Croatia, Russia, Serbia, Ukraine), Asia (Malaysia, Taiwan), and Latin America (Haiti, Mexico, Paraguay, Peru) combined democratic rules with authoritarian governance during the 1990s. Scholars often treated these regimes as incomplete or transitional forms of democracy. Yet in many cases these expectations (or hopes) proved overly optimistic. Particularly in Africa and the former Soviet Union, many regimes have either remained hybrid or moved in an authoritarian direction. It may therefore be time to stop thinking of these cases in terms of transitions to democracy and to begin thinking about the specific types of regimes they actually are.

In recent years, many scholars have pointed to the importance of hybrid regimes. Indeed, recent academic writings have produced a variety of labels for mixed cases, including not only "hybrid regime" but also "semidemocracy," "virtual democracy," "electoral democracy," "pseudodemocracy," "illiberal democracy," "semi-authoritarianism," "soft authoritarianism," "electoral authoritarianism," and Freedom House's "Partly Free."<sup>1</sup> Yet much of this literature suffers from two important weaknesses. First, many studies are characterized by a democratizing bias. Analyses frequently treat mixed regimes as partial or "diminished" forms of democracy,<sup>2</sup> or as undergoing prolonged transi-

tions to democracy. Such characterizations imply that these cases are moving in a democratic direction. Yet as both Jeffrey Herbst and Thomas Carothers have recently argued, this is often not the case.<sup>3</sup> Although some hybrid regimes (Mexico, Senegal, Taiwan) underwent democratic transitions in the 1990s, others (Azerbaijan, Belarus) moved in a distinctly authoritarian direction. Still others either remained stable or moved in multiple directions (Malaysia, Russia, Ukraine, Zambia, Zimbabwe), making the unidirectional implications of the word "transitional" misleading.

Second, terms like "semidemocratic," "semi-authoritarian," and "Partly Free" are often used as residual categories and tend to gloss over important differences among regime types. For example, El Salvador, Latvia, and Ukraine were all hybrid regimes in the early 1990s, and each received a combined political rights and civil liberties score of six—or "Partly Free"—from Freedom House in 1992–93. Yet these regimes differed in fundamental ways. Whereas in Latvia the principal undemocratic feature was the absence of citizenship rights for people of Russian descent, in El Salvador the main undemocratic features included substantial human rights violations and the absence of civilian control over the military. Ukraine possessed both universal citizenship rights and a civilian-controlled military, but civil liberties were frequently violated and incumbents routinely abused or manipulated democratic procedures. Hence, although each of these cases could be categorized as "hybrid," "semidemocratic," or "partly free," such labels obscure crucial differences—differences that may have important causal implications. Different mixes of authoritarian and democratic features have distinct historical roots, and they may have different implications for economic performance, human rights, and the prospects for democracy.

### Defining Competitive Authoritarianism

This article examines one particular type of "hybrid" regime: *competitive authoritarianism*. In competitive authoritarian regimes, formal democratic institutions are widely viewed as the principal means of obtaining and exercising political authority. Incumbents violate those rules so often and to such an extent, however, that the regime fails to meet conventional minimum standards for democracy. Examples include Croatia under Franjo Tudjman, Serbia under Slobodan Milošević, Russia under Vladimir Putin, Ukraine under Leonid Kravchuk and Leonid Kuchma, Peru under Alberto Fujimori, and post-1995 Haiti, as well as Albania, Armenia, Ghana, Kenya, Malaysia, Mexico, and Zambia through much of the 1990s. Although scholars have characterized many of these regimes as partial or "diminished" forms of democracy, we agree with Juan Linz that they may be better described as a (diminished) form of authoritarianism.<sup>4</sup>

Competitive authoritarianism must be distinguished from democracy on the one hand and full-scale authoritarianism on the other. Modern democratic regimes all meet four minimum criteria: 1) Executives and legislatures are chosen through elections that are open, free, and fair; 2) virtually all adults possess the right to vote; 3) political rights and civil liberties, including freedom of the press, freedom of association, and freedom to criticize the government without reprisal, are broadly protected; and 4) elected authorities possess real authority to govern, in that they are not subject to the tutelary control of military or clerical leaders.<sup>5</sup> Although even fully democratic regimes may at times violate one or more of these criteria, such violations are not broad or systematic enough to seriously impede democratic challenges to incumbent governments. In other words, they do not fundamentally alter the playing field between government and opposition.<sup>6</sup>

In competitive authoritarian regimes, by contrast, violations of these criteria are both frequent enough and serious enough to create an uneven playing field between government and opposition. Although elections are regularly held and are generally free of massive fraud, incumbents routinely abuse state resources, deny the opposition adequate media coverage, harass opposition candidates and their supporters, and in some cases manipulate electoral results. Journalists, opposition politicians, and other government critics may be spied on, threatened, harassed, or arrested. Members of the opposition may be jailed, exiled, or—less frequently—even assaulted or murdered. Regimes characterized by such abuses cannot be called democratic.

Competitive authoritarianism must therefore be distinguished from unstable, ineffective, or otherwise flawed types of regimes that nevertheless meet basic standards of democracy, and this includes what Guillermo O'Donnell has called "delegative democracies."<sup>7</sup> According to O'Donnell, delegative democracies are characterized by low levels of horizontal accountability (checks and balances) and therefore exhibit powerful, plebiscitarian, and occasionally abusive executives. Yet such regimes meet minimum standards for democracy. Delegative democracy thus applies to such cases as Argentina and Brazil in the early 1990s, but not to Peru after Fujimori's 1992 presidential self-coup.

Yet if competitive authoritarian regimes fall short of democracy, they also fall short of full-scale authoritarianism. Although incumbents in competitive authoritarian regimes may routinely manipulate formal democratic rules, they are unable to eliminate them or reduce them to a mere façade. Rather than openly violating democratic rules (for example, by banning or repressing the opposition and the media), incumbents are more likely to use bribery, co-optation, and more subtle forms of persecution, such as the use of tax authorities, compliant judiciaries, and other state agencies to "legally" harass, persecute, or extort cooperative behavior from critics. Yet even if the cards are stacked in favor

of autocratic incumbents, the persistence of meaningful democratic institutions creates arenas through which opposition forces may—and frequently do—pose significant challenges. As a result, even though democratic institutions may be badly flawed, both authoritarian incumbents and their opponents must take them seriously.

In this sense, competitive authoritarianism is distinct from what might be called “façade” electoral regimes—that is, regimes in which electoral institutions exist but yield no meaningful contestation for power (such as Egypt, Singapore, and Uzbekistan in the 1990s). Such regimes have been called “pseudodemocracies,” “virtual democracies,” and “electoral authoritarian” regimes. In our view, they are cases of full-scale authoritarianism.<sup>8</sup> The line between this type of regime and competitive authoritarianism can be hard to draw, and noncompetitive electoral institutions may one day become competitive (as occurred in Mexico). It is essential, however, to distinguish regimes in which democratic institutions offer an important channel through which the opposition may seek power from those regimes in which democratic rules simply serve as to legitimate an existing autocratic leadership.

Finally, competitive authoritarianism must be distinguished from other types of hybrid regimes. Regimes may mix authoritarian and democratic features in a variety of ways, and competitive authoritarianism should not be viewed as encompassing all of these regime forms. Other hybrid regime types include “exclusive republics”<sup>9</sup> (regimes with strong democratic institutions but highly restrictive citizenship laws) and “tutelary” or “guided” democracies—competitive regimes in which nondemocratic actors such as military or religious authorities wield veto power.

#### Four Arenas of Democratic Contestation

Due to the persistence of meaningful democratic institutions in competitive authoritarian regimes, arenas of contestation exist through which opposition forces may periodically challenge, weaken, and occasionally even defeat autocratic incumbents. Four such arenas are of particular importance: 1) the electoral arena; 2) the legislature; 3) the judiciary; and 4) the media.

*1) The electoral arena.* The first and most important arena of contestation is the electoral arena. In authoritarian regimes, elections either do not exist or are not seriously contested. Electoral competition is eliminated either de jure, as in Cuba and China, or de facto, as in Kazakhstan and Uzbekistan. In the latter, opposition parties are routinely banned or disqualified from electoral competition, and opposition leaders are often jailed. In addition independent or outside observers are prevented from verifying results via parallel vote counts, which creates widespread opportunities for vote stealing. As a result, opposition forces do not

present a serious electoral threat to incumbents, and elections are, for all intents and purposes, noncompetitive. Thus Kazakhstani president Nursultan Nazarbayev was reelected in 1999 with 80 percent of the vote, and in Uzbekistan, President Islam Karimov was reelected in 2000 with 92 percent of the vote. (As a rule of thumb, regimes in which presidents are reelected with more than 70 percent of the vote can generally be considered noncompetitive.) In such cases, the death or violent overthrow of the president is often viewed as a more likely means of succession than his electoral defeat.

In competitive authoritarian regimes, by contrast, elections are often bitterly fought. Although the electoral process may be characterized by large-scale abuses of state power, biased media coverage, (often violent) harassment of opposition candidates and activists,<sup>10</sup> and an overall lack of transparency, elections are regularly held, competitive (in that major opposition parties and candidates usually participate), and generally free of massive fraud. In many cases, the presence of international observers or the existence of parallel vote-counting procedures limits the capacity of incumbents to engage in large-scale fraud. As a result, elections may generate considerable uncertainty, and autocratic incumbents must therefore take them seriously. For example, Russian president Boris Yeltsin in 1996 and Ukrainian president Leonid Kuchma in 1999 faced strong electoral challenges from former communist parties. Despite concerted efforts to use blackmail and other techniques to secure votes,<sup>11</sup> Kuchma won only 35 percent of the vote in the first round of the 1999 presidential elections and 56 percent in the second round. In Kenya, longtime autocrat Daniel arap Moi won reelection with bare pluralities in 1992 and 1997, and in Zimbabwe, the opposition Movement for Democratic Change nearly won the 2000 parliamentary elections. In several cases, opposition forces have managed to defeat autocratic incumbents or their hand-picked candidates, as occurred in Nicaragua in 1990, Zambia in 1991, Malawi and Ukraine in 1994, Albania in 1997, and Ghana in 2000.

Although incumbents may manipulate election results, this often costs them dearly and can even bring them down. In Peru, for example, Fujimori was able to gain reelection in 2000 but was forced to resign amid scandal months later. Similarly, efforts by Milošević to falsify Serbian election results in 2000 led to a regime crisis and the president's removal. Regime crises resulting from electoral fraud also occurred in Mexico in 1988 and Armenia in 1996.

*2) The legislative arena.* A second arena of contestation is the legislature. In most full-scale authoritarian regimes, legislatures either do not exist or are so thoroughly controlled by the ruling party that conflict between the legislature and the executive branch is virtually unthinkable. In competitive authoritarian regimes, legislatures tend to be

relatively weak, but they occasionally become focal points of opposition activity. This is particularly likely in cases in which incumbents lack strong majority parties. In both Ukraine and Russia in the 1990s, for example, presidents were faced with recalcitrant parliaments dominated by former communist and other left-wing parties. The Ukrainian parliament repeatedly blocked or watered down economic reform legislation proposed by President Kuchma, and in 2000–2001, despite Kuchma's threats to take "appropriate" measures if it did not cooperate, parliament blocked the president's effort to call a referendum aimed at reducing the powers of the legislature. Although incumbents may attempt to circumvent or even shut down the legislature (as in Peru in 1992 and Russia in 1993), such actions tend to be costly, particularly in the international arena. Thus both Fujimori and Yeltsin held new legislative elections within three years of their "self-coups," and Yeltsin continued to face opposition from the post-1993-coup parliament.

Even where incumbent executives enjoy large legislative majorities, opposition forces may use the legislature as a place for meeting and organizing and (to the extent that an independent media exists) as a public platform from which to denounce the regime. In Peru, despite the fact that opposition parties exerted little influence over the legislative process between 1995 and 2000, anti-Fujimori legislators used congress (and media coverage of it) as a place to air their views. In Ukraine in November 2000, opposition deputy Aleksandr Moroz used parliament to accuse the president of murder and to distribute damaging tapes of the president to the press.

3) *The judicial arena.* A third arena of potential contestation is the judiciary. Governments in competitive authoritarian regimes routinely attempt to subordinate the judiciary, often via impeachment, or, more subtly, through bribery, extortion, and other mechanisms of co-optation. In Peru, for example, scores of judges—including several Supreme Court justices—were entwined in the web of patronage, corruption, and blackmail constructed by Fujimori's intelligence chief, Vladimiro Montesinos. In Russia, when the Constitutional Court declared Yeltsin's 1993 decree disbanding parliament to be unconstitutional, Yeltsin cut off the Court's phone lines and took away its guards. In some cases, governments resort to threats and violence. In Zimbabwe, after the Supreme Court ruled that occupations of white-owned farmland—part of the Mugabe government's land-redistribution policy—were illegal, independent justices received a wave of violent threats from pro-government "war veterans." Four justices, including Chief Justice Anthony Gubbay, opted for early retirement in 2001 and were replaced by justices with closer ties to the government.

Yet the combination of formal judicial independence and incomplete control by the executive can give maverick judges an opening. In

Ukraine, for example, the Constitutional Court stipulated that President Kuchma's referendum to reduce the powers of the legislature was not binding. In Slovakia, the Constitutional Court prevented Vladimír Mečiar's government from denying the opposition seats in parliament in 1994, and in Serbia, the courts legitimized local opposition electoral victories in 1996. Courts have also protected media and opposition figures from state persecution. In Croatia, the courts acquitted an opposition weekly that had been charged with falsely accusing President Tudjman of being a devotee of Spain's Francisco Franco. Similarly, in Malaysia in 2001, a High Court judge released two dissidents who had been jailed under the regime's Internal Security Act and publicly questioned the need for such a draconian law.<sup>12</sup>

Although competitive authoritarian governments may subsequently punish judges who rule against them, such acts against formally independent judiciaries may generate important costs in terms of domestic and international legitimacy. In Peru, for example, the pro-Fujimori congress sacked three members of the Constitutional Tribunal in 1997 after they attempted to block Fujimori's constitutionally dubious bid for a third presidential term. The move generated sharp criticism both domestically and abroad, however, and the case remained a thorn in the regime's side for the rest of the decade.

4) *The media.* Finally, the media are often a central point of contention in competitive authoritarian regimes. In most full-blown autocracies, the media are entirely state-owned, heavily censored, or systematically repressed. Leading television and radio stations are controlled by the government (or its close allies), and major independent newspapers and magazines are either prohibited by law (as in Cuba) or de facto eliminated (as in Uzbekistan and Turkmenistan). Journalists who provoke the ire of the government risk arrest, deportation, and even assassination. In competitive authoritarian regimes, by contrast, independent media outlets are not only legal but often quite influential, and journalists—though frequently threatened and periodically attacked—often emerge as important opposition figures. In Peru, for example, independent newspapers such as *La República* and *El Comercio* and weekly magazines such as *Sí* and *Caretas* operated freely throughout the 1990s. In Ukraine, newspapers such as *Zerkalo nedeli*, *Den*, and, more recently, *Vicherni visti* functioned as important sources of independent views on the Kuchma government.

Independent media outlets often play a critical watchdog role by investigating and exposing government malfeasance. The Peruvian media uncovered a range of government abuses, including the 1992 massacre of students at La Cantuta University and the forgery of the signatures needed for Fujimori's party to qualify for the 2000 elections. In Russia, Vladimir Gusinsky's Independent TV was an important source of criti-

... government, particularly with respect to institutions in Chechnya. In Zimbabwe, the *Daily News* played an important role in exposing the abuses of the Mugabe government. Media outlets may also serve as mouthpieces for opposition forces. In Serbia, the Belgrade radio station B-92 served as a key center of opposition to Milošević in the second half of the 1990s. Newspapers played an important role in supporting opposition forces in Panama and Nicaragua in the late 1980s.

Executives in competitive authoritarian regimes often actively seek to suppress the independent media, using more subtle mechanisms of repression than their counterparts in authoritarian regimes. These methods often include bribery, the selective allocation of state advertising, the manipulation of debts and taxes owed by media outlets, the fomentation of conflicts among stockholders, and restrictive press laws that facilitate the prosecution of independent and opposition journalists. In Russia, the government took advantage of Independent TV's debts to the main gas company, Gazprom, to engineer a takeover by government-friendly forces. In Peru, the Fujimori government gained de facto control over all of the country's privately owned television stations through a combination of bribery and legal shenanigans, such as the invalidation of Channel 2 owner Baruch Ivcher's citizenship. Governments also make extensive use of libel laws to harass or persecute independent newspapers "legally." In Ghana, for example, the Jerry Rawlings government used colonial-era libel statutes to imprison several newspaper editors and columnists in the 1990s, and in Croatia, the Open Society Institute reported in 1997 that major independent newspapers had been hit by more than 230 libel suits. Similarly, Armenia's government used libel suits to quiet press criticism after the country's controversial 1996 elections.<sup>13</sup>

Yet efforts to repress the media may be costly to incumbents in competitive authoritarian regimes. For example, when in 1996 the Tudjman government in Croatia tried to revoke the license of Radio 101, a popular independent station in the capital, the massive protests that broke out both galvanized the opposition and temporarily split the ruling party. In Ukraine in 2000, charges that President Kuchma had sought the killing of an opposition journalist led to large domestic protests and partial isolation from the West. In Peru, the persecution and exiling of Ivcher provoked substantial protest at home and became a focal point of criticism abroad.

### Inherent Tensions

Authoritarian governments may coexist indefinitely with meaningful democratic institutions. As long as incumbents avoid egregious (and well-publicized) rights abuses and do not cancel or openly steal elections, the contradictions inherent in competitive authoritarianism may

be manageable. Using bribery, co-optation, and various forms of "legal" persecution, governments may limit opposition challenges without provoking massive protest or international repudiation.

Yet the coexistence of democratic rules and autocratic methods aimed at keeping incumbents in power creates an inherent source of instability. The presence of elections, legislatures, courts, and an independent media creates periodic opportunities for challenges by opposition forces. Such challenges create a serious dilemma for autocratic incumbents. On the one hand, repressing them is costly, largely because the challenges tend to be both formally legal and widely perceived (domestically and internationally) as legitimate. On the other hand, incumbents could lose power if they let democratic challenges run their course.<sup>14</sup> Periods of serious democratic contestation thus bring out the contradictions inherent in competitive authoritarianism, forcing autocratic incumbents to choose between egregiously violating democratic rules, at the cost of international isolation and domestic conflict, and allowing the challenge to proceed, at the cost of possible defeat. The result is often some kind of regime crisis, as occurred in Mexico in 1988; Nicaragua in 1990; Zambia in 1991; Russia in 1993; Armenia in 1996; Albania in 1997; Ghana, Peru, Serbia, and Ukraine in 2000; and Zambia (again) in 2001. A similar crisis appears likely to emerge in Zimbabwe surrounding the March 2002 presidential election.

In some cases, such as those of Kenya, Malaysia, Russia, and Ukraine, autocratic incumbents weathered the storm. In several of these countries, the regime cracked down and dug in deeper. In other cases, such as Nicaragua in 1990, Zambia in 1991, and Ghana and Mexico in 2000, competitive authoritarian governments failed to crack down and lost power. In still other cases, including Peru and Serbia, autocrats attempted to crack down but, in doing so, were badly weakened and eventually fell.

But succession is not democratization. Although in many cases (Croatia, Nicaragua, Peru, Slovakia, Serbia) incumbent turnover resulted in democratic transitions, in other cases, including Albania, Zambia, Ukraine, and Belarus, newly elected leaders continued or even intensified many of the authoritarian practices of their predecessors. Hence, while the removal of autocratic elites creates an important *opportunity* for regime change and even democratization, it does not ensure such an outcome.

Although it is beyond the scope of this article to explain variations in the capacity of competitive authoritarian regimes to survive crises brought about by episodes of democratic contestation, one pattern is worth noting.<sup>15</sup> In regions with closer ties to the West, particularly Latin America and Central Europe, the removal of autocratic incumbents has generally resulted in democratization in the post-Cold War period. In Latin America, for example, four out of five competitive authoritarian

regimes democratized after 1990 (the Dominican Republic, Mexico, Nicaragua, and Peru, but not Haiti). Similarly, during the same period four out of five competitive authoritarian regimes in Central Europe democratized (Croatia, Serbia, Slovakia, and Romania, but not Albania). By contrast, the record of competitive authoritarian regimes in Africa and the former Soviet Union is strikingly different. Among former Soviet republics, only one competitive authoritarian regime (Moldova) democratized in the 1990s.

This evidence suggests that proximity to the West may have been an important factor shaping the trajectory of competitive authoritarian regimes in the 1990s. Linkages to the West—in the form of cultural and media influence, elite networks, demonstration effects, and direct pressure from Western governments—appear to have raised the costs of authoritarian entrenchment, making the democratization of competitive authoritarian regimes more likely. Where Western linkages were weaker, or where alternative, nondemocratic hegemons (such as Russia or China) exerted substantial influence, competitive authoritarian regimes were more likely either to persist or to move in a more authoritarian direction.

### Paths to Competitive Authoritarianism

Although competitive authoritarian regimes are not a new phenomenon (historical examples include parts of East Central Europe in the 1920s and Argentina under Perón from 1946 to 1955), they have clearly proliferated in recent years. Competitive authoritarianism emerged out of three different regime paths during the 1990s. One path was the decay of a full-blown authoritarian regime. In these cases, established authoritarian regimes were compelled—often by a combination of domestic and international pressure—either to adopt formal democratic institutions or to adhere seriously to what had previously been façade democratic institutions. Yet due to the weakness of opposition movements, transitions fell short of democracy, and incumbents proved adept at manipulating or selectively adhering to the new democratic rules. Transitions of this type occurred across much of sub-Saharan Africa, where economic crisis and international pressure compelled established autocrats to call multiparty elections, but where many transitions fell short of democratization and many autocrats retained power.

A second path to competitive authoritarianism was the collapse of an authoritarian regime, followed by the emergence of a new, competitive authoritarian regime. In these cases, weak electoral regimes emerged, more or less by default, in the wake of an authoritarian breakdown. Although the absence of democratic traditions and weak civil societies created opportunities for elected governments to rule autocratically, these governments lacked the capacity to consolidate authoritarian rule. This

path was followed by such postcommunist countries as Armenia, Croatia, Romania, Russia, Serbia, and Ukraine, as well as by Haiti after 1994.

A third path to competitive authoritarianism was the decay of a democratic regime. In these cases, deep and often longstanding political and economic crises created conditions under which freely elected governments undermined democratic institutions—either via a presidential “self-coup” or through selective, incremental abuses—but lacked the will or capacity to eliminate them entirely. Examples of such transitions include Peru in the early 1990s and perhaps contemporary Venezuela.

The roots of this recent proliferation lie in the difficulties associated with consolidating both democratic and authoritarian regimes in the immediate post-Cold War period. Notwithstanding the global advance of democracy in the 1990s (and the democratic optimism that it inspired among scholars), in much of the world democratic regimes remained difficult to establish or sustain. A large number of transitions took place in countries with high levels of poverty, inequality, and illiteracy; weak states and civil societies; institutional instability; contested national borders; and—in parts of the former communist world—continued domination by the state of the economy, major religious institutions, and other areas of social activity.

Yet if the prospects for full-scale democratization remained bleak in much of the post-Cold War world, so too were the prospects for building and sustaining full-scale authoritarian regimes.<sup>16</sup> In large part, this change was a product of the post-Cold War international environment. Western liberalism’s triumph and the Soviet collapse undermined the legitimacy of alternative regime models and created strong incentives for peripheral states to adopt formal democratic institutions. As Andrew Janos has argued, periods of liberal hegemony place a “web of constraints” on nondemocratic governments that seek to maintain international respectability and viability. Thus, during the brief period of liberal hegemony that followed World War I, relatively authoritarian governments in Central Europe faced strong pressure to tolerate a semi-free press, regular scrutiny from opposition members of parliament, and a quasi-independent judiciary.<sup>17</sup> When Western liberal states are challenged by authoritarian counter-hegemonic powers, however, these “webs of constraints” tend to disappear. Counter-hegemonic powers provide alternative sources of legitimacy and military and economic assistance, thereby weakening the incentive for governing elites to maintain formal democratic institutions. Thus the emergence of Nazi Germany and Soviet Russia as regional powers contributed to the collapse of Central European hybrid regimes in the 1930s, and the strength of the Soviet Union facilitated the establishment of Leninist dictatorships across much of the Third World during the Cold War. When Western powers face a challenger to their hegemony, they are more likely to tolerate autocracies that can present themselves as buffers against their rivals.



The 1990s marked a period of Western liberal hegemony similar to that of the 1920s but much broader in scope. International influences took many forms, including demonstration effects, conditionality (as in the case of European Union membership), direct state-to-state pressure (in the form of sanctions, behind-the-scenes diplomacy, and even direct military intervention), and the activities of emerging transnational actors and institutions. In this new context, the liberal democratic model gained unprecedented acceptance among postcommunist and Third World elites. Perhaps more importantly, the absence of alternative sources of military and economic aid increased the importance of being on good terms with Western governments and institutions. Although the effect of international pressure varied considerably across regions (and even across countries), for most governments in most poorer and middle-income countries, the benefits of adopting formal democratic institutions—and the costs of maintaining overtly authoritarian ones—rose considerably in the 1990s.

Emerging and potential autocrats also confronted important domestic impediments to the consolidation of authoritarian regimes. To consolidate a fully closed regime, authoritarian elites must eliminate all major sources of contestation through the systematic repression or co-optation of potential opponents. Such action requires both elite cohesion and a minimally effective—and financially solvent—state apparatus. Resource scarcity has made it more difficult for leaders to sustain the patronage networks that previously undergirded authoritarian state structures. In addition, uncertain hierarchical control over repressive organs, while heightening the risk of civil war, has also increased the difficulty of consolidating authoritarian rule. Finally, in many postcommunist regimes the dispersal of control over different state and economic resources among different groups made it difficult for any single leader to establish complete control, resulting in a kind of pluralism by default.

A substantial number of regimes *were* able to overcome the domestic and international obstacles to authoritarian rule in the 1990s. Some benefited from pockets of permissiveness in the international system, due in large part to economic or security issues that trumped democracy promotion on Western foreign policy agendas. Others benefited from state control over revenues from valuable commodities (such as oil), which undermined the development of an autonomous civil society and gave rulers the means to co-opt potential opponents, and still others took advantage of quasi-traditional elite networks that facilitated the establishment of neopatrimonial regimes (as in Central Asia).

Yet in much of Africa, Latin America, and postcommunist Eurasia in the 1990s, emerging or potential autocrats lacked these advantages. Due to a combination of international pressure, state weakness, and elite fragmentation, many incumbents found the cost of co-opting or repressing opponents to be prohibitively high. As a result, even some highly auto-

cratic leaders were unable to eliminate important arenas of contestation. The sources of authoritarian weakness varied across cases. In Albania and Haiti, for example, international factors were probably decisive in preventing full-scale authoritarian rule. In Africa, a contraction of resources caused by the end of Cold War sponsorship and the conditionality imposed by international financial institutions left some governments too weak to co-opt or repress even relatively feeble opposition challenges.<sup>18</sup> In post-Soviet countries such as Moldova, Russia, and Ukraine, the fragmentation of control over state and economic resources generated political competition even where civil society remained weak. What is common to virtually all of these cases, however, is that pluralism and democratic contestation persisted less because elites wanted them than because elites simply could not get rid of them.

In the 1990s, then, competitive authoritarian regimes were most likely to emerge where conditions were unfavorable to the consolidation of either democratic or authoritarian regimes. It must be noted, of course, that such conditions do not necessarily result in competitive authoritarianism. In some cases, including El Salvador, Mali, and Mongolia, democracy may take hold in spite of highly unfavorable conditions. In other cases, the breakdown of authoritarian rule may result in state collapse and civil war, as occurred in Liberia, Sierra Leone, and Somalia.

### Conceptualizing Nondemocracies

We conclude by echoing Thomas Carothers' call to move beyond what he calls the "transition paradigm."<sup>19</sup> It is now clear that early hopes for democratization in much of the world were overly optimistic. Many authoritarian regimes have survived the "third wave" of democratization. In other cases, the collapse of one kind of authoritarianism yielded not democracy but a new form of nondemocratic rule. Indeed, a decade after the collapse of the Soviet Union, the majority of the world's independent states remained nondemocratic. Yet whereas an extensive literature has emerged concerning the causes and consequences of democratization, emerging types of democracy, and issues of democratic consolidation, remarkably little research has been undertaken on the emergence or persistence of nondemocratic regimes.

The post-Cold War Western liberal hegemony, global economic change, developments in media and communications technologies, and the growth of international networks aimed at promoting democracy and human rights all have contributed to reshaping the opportunities and constraints facing authoritarian elites. As a result, some forms of authoritarianism, such as totalitarianism and bureaucratic authoritarianism, have become more difficult to sustain. At the same time, however, several new (or partially new) nondemocratic regime types took on greater importance in the 1990s, including competitive authoritarian-

ance, including other types of hybrid regimes, postcommunist patrimonial dictatorships, and cases of sustained state collapse ("chaosocracy").<sup>20</sup> Research on these nondemocratic outcomes is critical to gaining a better understanding of the full (rather than hoped for) set of alternatives open to post-Cold War transitional regimes.

## NOTES

The authors thank Jason Brownlee, Timothy Colton, Michael Coppedge, Keith Darden, Jorge Domínguez, Steve Hanson, Marc Morjé Howard, Rory MacFarquhar, Mitch Orenstein, Maria Popova, Andreas Schedler, Oxana Shevel, and Richard Snyder for their comments on earlier drafts of this article.

1. Terry Lynn Karl, "The Hybrid Regimes of Central America," *Journal of Democracy* 6 (July 1995): 72–87; William Case, "Can the 'Halfway House' Stand? Semidemocracy and Elite Theory in Three Southeast Asian Countries," *Comparative Politics* 28 (July 1996): 437–64; Richard A. Joseph, "Africa, 1990–1997: From *Abertura* to Closure," *Journal of Democracy* 9 (April 1998): 3–17; Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999); Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs* 76 (November–December 1997): 22–41; Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999); Gordon P. Means, "Soft Authoritarianism in Malaysia and Singapore," *Journal of Democracy* 7 (October 1996): 103–17; Andreas Schedler, "Mexico's Victory: The Democratic Revelation," *Journal of Democracy* 11 (October 2000): 5–19; and M. Steven Fish, "Authoritarianism Despite Elections: Russia in Light of Democratic Theory and Practice," paper prepared for delivery at the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 30 August–2 September 2001.

2. See David Collier and Steven Levitsky, "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research," *World Politics* 49 (April 1997): 430–51.

3. See Jeffrey Herbst, "Political Liberalization in Africa after Ten Years," *Comparative Politics* 33 (April 2001): 357–75; Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm," *Journal of Democracy* 13 (January 2002): 5–21.

4. Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2000), 34.

5. See Scott Mainwaring, Daniel Brinks, and Anibal Pérez Linan, "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945–1999," *Studies in Comparative International Development* 36 (Spring 2001). This definition is consistent with what Larry Diamond calls "mid-range" conceptions of democracy (Larry Diamond, *Developing Democracy*, 13–15).

6. Obviously, the exact point at which violations of civil and political rights begin to fundamentally alter the playing field is difficult to discern and will always be open to debate. However, the problem of scoring borderline cases is common to all regime conceptualizations.

7. Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy," *Journal of Democracy* 5 (January 1994): 55–69.

8. Larry Diamond, *Developing Democracy*, 15–16; Richard Joseph, "Africa, 1990–1997"; Jason Brownlee, "Double Edged Institutions: Electoral Authoritarianism in Egypt

and Iran," paper presented at the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 30 August–2 September 2001.

9. Philip G. Roeder, "Varieties of Post-Soviet Authoritarian Regimes," *Post-Soviet Affairs* 10 (January–March 1994): 61–101.

10. In Kenya, government-backed death squads were responsible for large-scale violence, particularly in ethnic minority areas. See Joel Barkan and Njuguna Ng'ethe, "Kenya Tries Again," in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *Democratization in Africa* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), 185. Substantial violence against opposition forces was also seen in Serbia and Zimbabwe in the 1990s.

11. See Keith Darden, "Blackmail as a Tool of State Domination: Ukraine Under Kuchma," *East European Constitutional Review* 10 (Spring–Summer 2001): 67–71.

12. *The Economist*, 14 July 2001, 37.

13. H. Kwasi Prempeh, "A New Jurisprudence for Africa," *Journal of Democracy* 10 (July 1999): 138; Nebojsa Bjelakovic and Sava Tatic, "Croatia: Another Year of Bleak Continuities," *Transitions-on-Line*, <http://archive.tol.cz/countries/croat97.html> (1997); Mikhail Diloyen, "Journalists Fall through the Legal Cracks in Armenia," *Eurasia Insight* (June 2000).

14. These dilemmas are presented in an insightful way in Andreas Schedler, "The Nested Game of Democratization by Elections," *International Political Science Review* 23 (January 2002).

15. For a more developed explanation, see Steven Levitsky and Luean A. Way, "Competitive Authoritarianism: Hybrid Regime Change in Peru and Ukraine in Comparative Perspective," *Studies in Public Policy Working Paper No. 355* (Glasgow: University of Strathclyde Center for the Study of Public Policy, 2001).

16. On obstacles to authoritarianism in the former Soviet Union, see Philip G. Roeder, "The Rejection of Authoritarianism," in Richard Anderson, M. Stephen Fish, Stephen E. Hanson, and Philip G. Roeder, *Postcommunism and the Theory of Democracy* (Princeton: Princeton University Press, 2001).

17. Andrew Janos, *East Central Europe in the Modern World: The Politics of Borderlands From Pre- to Postcommunism* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2000), 97–99.

18. Michael Bratton and Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (New York: Cambridge University Press, 1997), 100.

19. Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm."

20. See Richard Snyder, "Does Lootable Wealth Breed Disorder? States, Regimes, and the Political Economy of Extraction," paper presented at the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 30 August–2 September 2001. See also Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, 37.