

A.Przeworski

Democracy and Market:  
Political and Economic Reforms  
in Eastern Europe and Latin America

Cambridge University Press  
1992

А.Пшеворский

Демократия и рынок.  
Политические и экономические  
реформы в Восточной Европе  
и Латинской Америке

Перевод с английского.  
Под редакцией профессора В.А.Бажанова

РОССПЭН  
1999

ские люди не знали, жив ли диктатор: «Осень патриарха» Габриеля Маркеса была воплощена в жизнь в другом полушарии.

<sup>71</sup> В конце концов крестьяне научились не вкладывать деньги в производство; рабочие голодали и выгнали бюрократов вон. Но на это ушло сорок лет.

<sup>72</sup> Нэп был очевидным примером. Советские кулаки, которым Ленин посоветовал обогащаться, стали свидетелями его смерти, поражения Бухарина и были уничтожены Сталиным.

## Глава 2

### ПЕРЕХОДЫ К ДЕМОКРАТИИ

#### ВВЕДЕНИЕ

Стратегическая проблема переходного периода — прийти к демократии, не допустив, чтобы тебя убили те, у кого в руках оружие, или уморили голодом те, кто контролирует производственные ресурсы. Уже из самой этой формулировки следует, что путь, ведущий к демократии, тернист. А конечный результат зависит от пути. В большинстве стран, где была установлена демократия, она оказалась непрочной. В некоторых из них переход вообще заклинило.

Для всякого перехода центральным является вопрос о прочной демократии, то есть о создании такой системы правления, при которой политические силы ставят свои ценности и интересы в зависимость от не определенного заранее взаимодействия демократических институтов и подчиняются результатам демократического процесса. Демократия прочна, когда большинство конфликтов разрешается посредством демократических институтов, когда никому не позволено контролировать результаты *ex post* и они не предрешены *ex ante*; результаты значимы в известных пределах и вынуждают политические силы им подчиняться.

Заметим, что процесс распада авторитарного режима можно повернуть вспять, как это случилось в 1968 году в Чехословакии, в 1974-м — в Бразилии и в 1981-м — в Польше. Он может привести и к новой диктатуре, как это произошло в Иране и Румынии. И даже если не будет установлена старая или какая-нибудь новая диктатура, переход может остановиться на полдороге и вылиться в такую форму правления, которая ограничивает конкуренцию или оказывается под угрозой военного вмешательства. Но и в том случае, когда все же удастся прийти к демократии, она не обязательно оказывается прочной. При

определенных условиях деятельность демократических институтов может привести к тому, что в конце концов отдельные влиятельные политические силы сделают выбор в пользу авторитаризма. Следовательно, прочная демократия — это всего лишь один из возможных исходов процесса распада авторитарных режимов.

Рассмотрим весь спектр возможностей, связанных с различными ситуациями переходного периода, с теми моментами, когда авторитарный режим распадается и на повестку дня встает вопрос о демократии. В зависимости от целей и ресурсов конкретных политических сил и структуры возникающих конфликтов вырисовываются пять возможных исходов этого процесса.

1. *Структура конфликтов такова, что ни один демократический институт не может утвердиться и политические силы начинают бороться за новую диктатуру.* Конфликты, касающиеся политической роли религии, расы или языка, меньше всего поддаются разрешению с помощью институтов. Наиболее характерным примером в этом отношении является, пожалуй, Иран.

2. *Структура конфликтов такова, что ни один демократический институт не может утвердиться и все же политические силы соглашаются на демократию как на временное решение.*

Классический пример подобной ситуации предложил О'Доннелл (O'Donnell, 1978b) в своем исследовании Аргентины 1953—1976 годов. Основными предметами экспорта в аргентинской экономике были дешевые товары, и демократия там появляется как результат коалиции городской буржуазии и городских масс (альянс «город — город»). Создаваемые на основе данного альянса правительства стремятся наладить потребление на внутреннем рынке. Через некоторое время эта политика приводит к кризису платежного баланса и побуждает городскую буржуазию вступить в союз с земельной буржуазией, в результате чего образуется коалиция «буржуазия — буржуазия». Эта коалиция стремится снизить уровень массового потребления и нуждается для этого в

авторитаризме. Но по прошествии времени городская буржуазия обнаруживает, что осталась без рынка, и вновь меняет союзников, на этот раз возвращаясь к демократии. Исследуем этот цикл на этапе, когда диктатура только что распалась. Главная действующая сила — городская буржуазия — может выбрать одно из трех: а) сразу установить новую диктатуру; б) согласиться на демократию, а затем, когда наступит кризис платежного баланса, сменить союзников; в) сделать выбор в пользу демократии и поддерживать ее в дальнейшем. Имея в виду экономические интересы городской буржуазии, а также структуру конфликтов, оптимальной следует считать вторую стратегическую линию. Отметим, что дело здесь не в какой-то близорукости: городская буржуазия сознает, что в будущем ей придется изменить свой выбор. Демократия служит оптимальным переходным решением.

3. *Структура конфликтов такова, что, если ввести отдельные демократические институты, они могли бы сохраниться, однако соперничающие политические силы борются за установление диктатуры.*

Подобная ситуация может возникнуть, когда предпочтения политических сил различны в отношении конкретных институциональных структур; например, в отношении унитарной или же федеративной системы. Одна часть населения какой-либо страны выступает за унитарную систему, другая — за федеративную. Что произойдет при таких обстоятельствах, неясно. Возможно, что, если какая-то институциональная структура будет временно принята, это обретет силу договора (Hardin, 1987) и утвердится. Однако весьма вероятным является и открытый конфликт, дегенерирующий до состояния гражданской войны и диктатуры.

4. *Структура конфликтов такова, что в случае введения некоторых демократических институтов они могли бы выжить, однако соперничающие политические силы соглашаются на нежизнеспособную институциональную структуру.*

Но разве это не какое-то извращение? Тем не менее существуют ситуации, при которых следует

ожидать именно этого исхода. Что же дальше? Предположим, что некий военный режим ведет переговоры о передаче власти. Силы, представляемые этим режимом, предпочитают демократию с гарантиями их диктаторских интересов, но боятся демократии без гарантий больше, чем статус-кво. И они в состоянии поддерживать диктаторский режим, если демократическая оппозиция не соглашается на институты, которые бы обеспечивали им такую гарантию. Оппозиция, со своей стороны, понимает, что, если она не согласится на эти институты, военные вновь закрутят гайки. В результате на свет появляется демократия «с гарантиями». Если же вновь созданные демократические институты начинают подрывать власть военных, долго им не продержаться. В подобных ситуациях проявляются и политическая близорукость, и отсутствие знаний. Классический пример — события в Польше.

*5. Наконец структура конфликтов (дай-то бог) такова, что некоторые демократические институты могли бы сохраниться, и когда их вводят, они действительно оказываются прочными.*

Условия, при которых появляются эти результаты, и пути, ведущие к ним, и составляют тему настоящей работы. Прологом к ней являются выборы институтов. Это происходит в двух различных контекстах: когда старый режим передает власть в результате переговоров и когда он распадается и проблема создания новых демократических институтов полностью переходит в руки протодемократических сил. Последний раздел посвящен взаимодействию институтов и идеологий. Гипотезы, выдвигаемые при таком подходе, указывают на последствия конфликтов между сторонами, которые имеют свои особые интересы и ценности и действуют в не зависящих от их воли условиях. Эти гипотезы должны быть проверены с помощью фактов, наблюдаемых в различных странах. Таким образом, гипотезы и факты носят сравнительный характер. И по мере развития событий в Восточной Европе в нашем распоряжении впервые оказывается достаточное количество конкретных свидетельств, позволяющих проверить ги-

потезы систематически и даже статистически. В настоящей работе я только выдвигаю такие гипотезы и не занимаюсь их проверкой.

## ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ

Всем диктатурам, какими бы ни были в них пропорции «кнута и пряника», свойственна одна общая черта: они терпеть не могут и не терпят независимых организаций<sup>1</sup>. Дело в том, что когда нет «коллективных» альтернатив, отношение отдельных лиц к существующему режиму мало сказывается на его стабильности<sup>2</sup>. Уже Вебер (Weber, 1968: 1) отмечал, что «люди смиряются при отсутствии приемлемой альтернативы, в этом случае отдельная личность чувствует себя слабой и беспомощной»<sup>3</sup>. Авторитарным режимам угрожает не подрыв их легитимности, а организация контрреволюции: коллективные проекты альтернативного будущего. Только наличие коллективных альтернатив дает отдельной личности возможность политического выбора<sup>4</sup>. Поэтому авторитарные режимы испытывают ненависть к независимым организациям и стараются или подчинить их контролю, или же подавить с помощью силы<sup>5</sup>.

Вот почему они так боятся слов, даже если слова передают то, что всем известно; не содержание, а сам факт произнесения может нести в себе мобилизующий потенциал. В какой-то момент группа, принадлежащая к авторитарному истеблишменту, вдруг начинает проявлять терпимость к какой-нибудь независимой организации гражданского общества. Испанский режим на определенном этапе прекратил преследования «рабочих комиссий» («*comisiones obreras*»); генерал Пиночет допустил возрождение политических партий; в июле 1986 года генерал Ярузельский издал указ об амнистии всех лиц, осужденных за политическую деятельность, не содержащий пункта о рецидивах, и это послужило сигналом к легализации оппозиции; Эгон Кренц не препятствовал появлению первых ростков «Нового форума». Все это — свидетельства образования трещин в монолитном блоке авторитарной власти, они показывают

обществу, что по крайней мере какие-то формы независимых организаций не будут подавляться. Это признаки начала либерализации<sup>6</sup>.

Объяснять такие решения можно двояким образом: «сверху» или «снизу». В какой-то степени эти типы объяснения соответствуют реальности. Венгрия, например, обычно рассматривается как почти чистый случай раскола в авторитарной власти. По словам Кароя Гроса, «не оппоненты разрушили партию, а — как это ни парадоксально — само руководство»<sup>7</sup>. В Восточной Германии мы наблюдали другую крайность: во властных структурах не было и намека на раскол до тех пор, пока сотни тысяч людей не заполнили улицы Лейпцига. И все же в литературе, посвященной исследованию конкретных событий, для объяснения одного и того же события зачастую приводятся совершенно различные причины. Кардозо (Cardoso, 1979) усматривал причины бразильского *distensao*, смягчения напряженности, в давних разногласиях среди военных, а Ламонье (Lamouliere, 1979) считал это результатом массового движения. Так что модели этих двух типов, «сверху — вниз» и «снизу — вверх», часто соперничают при объяснении процесса либерализации<sup>8</sup>.

Аналитические трудности возникают потому, что модель, в которой различаются только два направления, слишком груба. Не являясь подлинной революцией, массовым восстанием, ведущим к полному уничтожению репрессивного аппарата<sup>9</sup>, решения о либерализации принимаются и сверху, и снизу. Ибо даже в тех случаях, когда раскол авторитарного режима становился очевидным еще до всякого массового движения, остается неясным, почему режим дал трещину именно в данный момент. Отчасти ответ всегда состоит в том, что либерализаторы увидели возможность альянса с теми силами, которые до этого времени оставались неорганизованными. Таким образом, в гражданском обществе уже есть сила, с которой можно объединиться. И наоборот, в тех случаях, когда массовое движение предшествовало расколу режима, остается неясным, почему режим решил не подавлять его силовыми методами.

Отчасти ответ состоит в том, что режим являлся результатом равновесия между либерализаторами и сторонниками твердой линии. Либерализация — результат взаимодействия возникающих разногласий внутри авторитарного режима и независимой организации гражданского общества. Массовое движение показывает потенциальным либерализаторам, что возможен альянс, который мог бы изменить соотношение сил в руководстве; и наоборот, разногласия в руководстве указывают гражданскому обществу, что политическое пространство открыто для вхождения в него независимых организаций. Поэтому массовое движение и разногласия внутри руководства взаимно подпитывают друг друга.

Независимо от того, что проявит себя первым — раскол в руководстве или массовое движение, — либерализация следует одной и той же логике. Различны лишь темпы. Массовое движение диктует ритм преобразований, вынуждая режим решать: применить ли репрессии или кооптацию, или передать власть. И сколько бы ни продолжалась либерализация — годы, месяцы или дни, — режим и оппозиция всегда имеют дело с одним и тем же набором возможностей.

Проекты либерализации, выдвигаемые силами, принадлежащими к авторитарному истеблишменту, неизменно предполагают контролируруемую «открытость» политического пространства. Обычно они возникают в результате разногласий в авторитарном блоке, порождаемых разного рода сигналами, которые возвещают о назревающем кризисе, скажем, о массовых волнениях. Проект либерализаторов обычно нацелен на снижение социальной напряженности и укрепленной базы режима. Он состоит в том, чтобы разрешить самостоятельную организацию гражданского общества и инкорпорировать новые группы в существующие авторитарные институты<sup>10</sup>. Таким образом, либерализация оказывается зависимой от того, насколько ее результаты совместимы с интересами или ценностями авторитарного блока. Так, либерализацию называют открытостью (*apertura*), смягчением напряженности (*distensao*), обнов-

лением (obnova) или перестройкой (perestroika — то есть реконструкция дома). Эти термины недвусмысленно указывают на границы реформ.

Либерализации присуща нестабильность. Обычно происходит то, что Илья Эренбург в 1954 году называл оттепелью: таяние айсберга гражданского общества, приводящее к затоплению дамб авторитарного режима. Как только репрессии ослабевают, первая реакция — бурный рост независимых организаций в гражданском обществе. За короткое время возникают студенческие ассоциации, профессиональные союзы, *протопартии*. В Бразилии первыми организовались юристы, журналисты и студенты; за ними последовали *comunidades de base*, местные ячейки самоуправления. В Польше за несколько недель сентября 1980 года к «Солидарности» присоединились 10 млн. человек. О своей независимости заявили даже организации, созданные режимом и находившиеся под его контролем, и не только из числа профессиональных ассоциаций, но и такие, например, как Общество туристов и путешественников и Ассоциация филателистов. В статье, опубликованной 6 ноября 1987 года в парижском еженедельнике «Le Nouvel Observateur» (№ 1200), К.С. Кароль писал, что первой независимой группой, возникшей при Горбачеве, были «спартаковцы», то есть болельщики московского футбольного клуба «Спартак». К 1987 году таких групп насчитывалось уже около 30 тысяч, и они даже провели общенациональный съезд. К концу 1989 г. 60 тыс. различных независимых групп, клубов, ассоциаций, кружков и федераций испытывали на прочность границы политического пространства («Правда», 10 декабря 1989 года)<sup>11</sup>.

Темпы мобилизации гражданского общества в разных режимах различны и зависят от того, что служит основой авторитарного равновесия — ложь, страх или экономическое процветание. Равновесие, в основе которого ложь, — самое неустойчивое. В режимах ритуализированной речи, где все произносятся слова, в которые сами не верят и в которые верить не предполагается, новое слово считается подрывом основ. И когда объявляют, что король голый,

равновесие моментально рушится. В Румынии несколько человек стали выкрикивать лозунги против Чаушеску во время демонстрации в честь его возвращения из Ирана, и через несколько дней режим пал. В режимах, базирующихся на страхе, где слова допускаются при условии, что они не произносятся публично, например в постсталинистской Польше и Мексике после 1982 года, иначе мыслить может тлеть долгое время, пока не вспыхнет ярким пламенем. Решающим фактором в разрушении индивидуальной изоляции является чувство безопасности, возникающее при скоплении массы людей. Поляки поняли силу оппозиции во время визита в Польшу в июне 1979 года папы Иоанна Павла II, когда на улицы вышли 2 млн. человек. В Болгарии первая независимая демонстрация, прошедшая 17 ноября 1989 года, выросла из демонстрации, организованной в поддержку самого себя новым правительством Младенова. В Восточной Германии массовое движение началось, когда поезда с беженцами стали пересекать Чехословакию, направляясь в Западную Германию. Наконец режимы, основанные на молчаливом договоре о непротиплении в обмен на материальное процветание, — «коммунизм гуляша» Кадара в Венгрии, Польша времен Герека и Мексика до 1982 года, — уязвимы прежде всего из-за экономических кризисов. Поэтому лаг времени между началом либерализации и массовым движением не является постоянной величиной и варьируется от одного режима к другому.

В какой-то момент гражданское общество «мобилизуется», начинают формироваться организации, которые заявляют о своей независимости от режима, провозглашают собственные цели, интересы и проекты. Однако централизованные, находящиеся вне конкуренции институты режима инкорпорируют только те группы, которые его признают, и контролируют результаты любых политических процессов *ex post*. Таким образом, с одной стороны, в гражданском обществе возникают независимые организации; с другой же — не существует институтов, где эти организации могут отстаивать свои взгляды и интересы. По причине этого *descalage* — несовпаде-

ния независимой организации гражданского общества и закрытых государственных институтов — единственным местом, где вновь организованные группы могут бороться за свои ценности и интересы, оказывается улица. Борьба неизбежно приобретает массовый характер<sup>12</sup> АК. В этом случае либерализация более не может продолжаться. Слезоточивый газ, струящийся по улицам, ест либерализаторам глаза; взрыв массовых движений, смятение и беспорядок — все это свидетельства провала политики либерализации. Поскольку либерализация всегда предполагает контроль сверху, возникновение независимых движений доказывает, что либерализация более не является жизнеспособным проектом. Уличная демонстрация — демонстрация того, что нарушена самая священная из авторитарных ценностей, порядок как таковой. Массовые выступления расшатывают позицию либерализаторов в авторитарном блоке.

В Китае студенческие демонстрации вынудили либерализаторов отступить и стоили им ведущей роли в партии. Репрессии вновь усилились. В Южной Корее, однако, подобные демонстрации привели к расколу режима и преобразовали либерализаторов в демократизаторов. Такова альтернатива: или, инкорпорировав несколько групп и подавив все остальные, возвратиться к авторитаризму, или поставить на политическую повестку дня проблему институтов демократии<sup>13</sup>. Либерализация или заканчивается, приводя к мрачным периодам, которые лицемерно называют нормализацией<sup>14</sup>, или продолжается и переходит в демократизацию.

Поразительно, но многие авторитарные политики убеждены, что их ожидает успех там, где другие потерпели неудачу. Пример Бразилии является классическим. Как заметил Смит (Smith, 1987: 207), «Голбери ясно представлял себе различие либерализации и демократии: малые дозы либерализации, при правильном их приеме, могли бы заменить подлинную демократизацию, тем самым поддерживая исключение второстепенных групп и предвосхищая реформу экономической модели»<sup>15</sup>. Режим Ярузельского, пожалуй, был ближе всех к тому, чтобы сде-

лать невозможное возможным. Стратегический замысел заключался в том, чтобы создать демократические институты, такие, как административный суд, Верховный трибунал, советы самоуправления и независимые профсоюзы, Консультативный совет при правительстве и Канцелярию уполномоченных по правам человека, — и все же сохранить власть<sup>16</sup>. Даже в тех случаях, когда либерализация начиналась под давлением массовых демонстраций (Восточная Германия и Чехословакия), первые проекты руководства состояли во втягивании недовольных в авторитарную систему. Кренц призывал «народ» делиться своими горестями с партией и обещал, что «власти» их выслушают; Владислав Адамец включил в свой первый кабинет несколько беспартийных. Оба надеялись, что эти меры рассеют массовое движение. Однако они ошиблись в своих ожиданиях и в конце концов были вынуждены согласиться на демократизацию. Почему?

Рассмотрим ситуацию с точки зрения протолиберализаторов в тот момент, когда на горизонте возникает возможность сделать режим более открытым. Протолиберализаторы могут сохранить свою позицию в руководстве, и тогда результатом будет статус-кво. Это обозначается на рисунке 2.1 как СКДИК (статус-кво диктатура). Или же — они могут дать понять, что готовы терпеть некоторые независимые организации, не входящие во властные структуры: то есть «открыться». Если организованные силы в гражданском обществе решают вступить в новые организационные формы, созданные режимом, обычно в какой-нибудь Фронт национального согласия, и в дальнейшем никаких независимых движений больше не возникает, результатом является СМДИК (смягченная диктатура), и стратегия либерализации достигает успеха. Если гражданское общество продолжает организовываться независимым образом, либерализаторы оказываются перед выбором: или вернуться в дом отчий и согласиться на репрессии, или начать переход к демократии. Репрессии, однако, могут оказаться неэффективными. Если же они увенчаются успехом, то в результате складывается

ТДИК (твердая диктатура) (hardpower dictatoship), при которой судьба либерализаторов будет зависеть от милости исполнителей приказов. Если репрессии оказываются безрезультатными, в стране вспыхивает восстание.

Заметим, что процесс либерализации может начаться только в том случае, если некоторые группы в авторитарном режиме предпочитают не статус-кво, а смягченную диктатуру. Либерализаторы предпочитают СМДИК, а не СКДИК потому, что расширение социальной базы укрепляет режим в целом, а также потому, что группы, входящие в режим, становятся естественными союзниками либерализаторов в их борьбе со сторонниками твердой линии. Восстание — наихудший исход для всех.



Рис. 2.1

Итак, если все знают обо всем и все знают одно и то же, то единственными исходами могут быть или статус-кво диктатура, или смягченная диктатура. Либерализация начинается тогда, когда либерализаторы уверены в успехе. Предположим, что предпочтения либерализаторов выстраиваются следующим образом: СМДИК>СКДИК>ПЕРЕХОД>ТДИК>ВОССТАНИЕ. Либерализаторы знают, что если общество организуется, то им придется превратиться в реформаторов. Таким же знанием обладает и гражданское общество. Поэтому, если либерализаторы открываются, общество организуется. Но для либерализаторов более предпочтительна СКДИК, а не переход к демократии. Поэтому они никогда не открываются. В свою очередь, предположим, что предпочтения либерализаторов таковы: СМДИК>СКДИК>ТДИК>ПЕРЕХОД>ВОССТАНИЕ, — и что либерализаторы считают в высшей степени вероятным успех репрессий. Тогда либерализаторы знают, что они выберут репрессии, если общество начнет организовываться. Но об этом знает и гражданское общество. Поскольку для общества СМДИК>ТДИК, общество соглашается на инкорпорацию, зная, что либерализаторы выберут репрессии, если общество организуется. И поскольку для либерализаторов СМДИК>СКДИК, они открываются. Результатом является СМДИК.

Каким же образом процесс приводит к *переходу*? Я вижу два возможных пути.

1) Предположим, что либерализаторы на самом деле являются *протодемократизаторами*. Их предпочтения выстраиваются следующим образом: СМДИК>ПЕРЕХОД>СКДИК>ТДИК>ВОССТАНИЕ<sup>17</sup>. Однако либерализаторы должны иметь в виду, что сторонники твердой линии никогда бы не согласились на либерализацию, если бы знали, что либерализаторы намереваются пройти весь путь до конца. Поэтому либерализаторы заявляют, что они предпочитают СМДИК>СКДИК>ТДИК>ПЕРЕХОД, и сторонники твердой линии им верят.

Теперь предположим, что решение об «открытии» зависит от согласия сторонников твердой



линии. Если либерализаторы предлагают открыться и сторонники твердой линии решают согласиться, игра продолжается; если же они не разрешают открыться, то результатом является статус-кво. Предположим далее, что а) сторонники твердой линии предпочитают ТДИК, а не СКДИК, и что б) сторонники твердой линии убеждены, что общество ошибается, принимая либерализаторов за фактических протодемократизаторов. Тогда сторонники твердой линии представляют себе ситуацию следующим образом. Если они соглашаются на «открытие», общество, надеясь, что либерализаторы не выберут репрессии, начинает организовываться. Между тем с точки зрения сторонников твердой линии либерализаторы предпочитают репрессии. Поэтому сторонники твердой линии думают, что результатом «открытия» будет ТДИК. И они соглашаются на «открытие». Однако, в силу истинных предпочтений либерализаторов, действительным итогом оказывается *переход*.

Это объяснение предполагает, что либерализаторы с самого начала знают, что и почему они делают, и преднамеренно вводят в заблуждение сторонников твердой линии, одновременно посылая правильные сигналы обществу. Трудно оценить правдоподобие этого сценария, и именно по той причине, что в таком случае либерализаторы должны стратегически раскрывать свои предпочтения. Мы должны решить искренни ли либерализаторы, когда утверждают, что хотят только оживить режим, расширяя его базу<sup>18</sup>. Если судить по их публичным заявлениям, то они отменные лжецы, или же все значительно сложнее.

2) Допустим, что предпочтения либерализаторов таковы: СМДИК > СКДИК > ТДИК > ПЕРЕХОД > ВОССТАНИЕ, а оценка ими успешности репрессий высока. Результатом будет СМДИК. Сторонники твердой линии в данном случае не играют никакой роли; возможно, что режим не расколот или что либерализаторы обладают контролем над оружием. Либерализаторы открываются, ожидая, что общество к ним присоединится. Но у общества оценка успешности репрессий ниже, и оно думает, что таково же

и мнение либерализаторов. Поэтому общество организуется. Как только либерализаторы замечают, что общество продолжает организовываться, они снижают свою оценку успешности репрессий и теперь предпочитают *переход*, а не то, что можно было ожидать в результате репрессий. Итак, гражданское общество организуется, и либерализаторы наблюдают за улицей и по ходу дела корректируют свои взгляды на эффективность репрессий.

Эти допущения выглядят правдоподобными. Глава службы безопасности Восточной Германии 82-летний Эрих Мильке будто бы сказал Эриху Хонеккеру: «Эрих, мы же не можем расправиться с сотнями тысяч людей». Это утверждение я понимаю как чисто техническое, а не нравственное («New York Times», 19 November, 1989, p. 15). Когда, несмотря на избиения и аресты, массовое движение продолжает расти, мнение режима об эффективности пальбы меняется. Более того, в какой-то момент ставки просто взлетают. Неучастие в репрессиях может быть квалифицировано как государственная измена. Так случилось с одним румынским генералом, которого вынудили покончить с собой, — и это было последнее деяние Чаушеску<sup>19</sup>. Однако участие в репрессиях, которые не удались, всего несколько недель спустя закончилось для партийного секретаря в Праге тюрьмой. В этих условиях бегство с тонущего корабля кажется столь же подходящим средством спасения<sup>20</sup>.

Эти два объяснения предполагают, что предпочтения четко определены и что действующие стороны рациональны, хотя и плохо информированы. Но правдоподобно выглядят и два других объяснения.

Первое — социологическое. По ходу организации гражданского общества становятся известны его руководители, на различных уровнях налаживаются личные контакты, и либерализаторы узнают, что оппозиция не так уж и страшна. Вот что сказал генерал Ярузельский, — уже избранный на пост президента, — будущему главному редактору ежедневной газеты «Солидарность» Адаму Михнику в интервью по случаю восьмой годовщины репрессий 1981 года:

«Постепенно наше мировоззрение менялось. Сегодня все видится иначе. Но прежде чем мы к этому пришли, мы набили себе шишек. Все мы. И не надо далеко ходить за примерами. В течение нескольких лет Вы были в моих и не только в моих глазах чрезвычайно демоническим персонажем»<sup>21</sup>. Опыт переговоров показывает, что оппозиция готова слушать и идти на уступки, а личные контакты сближают людей. Постепенно переход перестает казаться бездонной пропастью, а репрессии начинают выглядеть варварством. Либерализаторы изменяют свои предпочтения, заключая сделки с оппозицией.

Второе объяснение — психологическое. Либерализаторы могут и не быть рациональными. Рациональные акторы формируют свои убеждения на основании поступающей информации и действуют в соответствии со своими желаниями и исходя из этих убеждений. Если они по-настоящему рациональны, то используют убеждения, чтобы умерять свои желания. Что касается иррациональных акторов, то они позволяют своим желаниям влиять на убеждения и блокировать нежелательную информацию. Допустим, что у режима нет другого выбора и он должен стать открытым. Давление из-за рубежа, экономическое и политическое удушение могут не оставить другого выхода, кроме либерализации (как произошло в Никарагуа). Массовое движение может стать неуправляемым, как это случилось в Польше. В таких обстоятельствах либерализаторы будут убеждать себя, что открытость увенчается успехом и они одержат победу на выборах, если пойдут по пути демократии.

Если любая из этих гипотез истинна, то поведение либерализаторов, отваживающихся на неосуществимый проект и меняющих курс на полпути, становится понятным. Либо либерализаторы с самого начала были готовы продвигаться к демократии, но должны были скрывать свои истинные намерения, либо они обнаружили на полдороге, что репрессии не приведут к успеху, либо поняли, что их потери будут не так велики, как казалось, либо у них не было другого выбора и пришлось делать вид, что

они что-то «решают». Но, как показали трагические события на площади Тяньаньмынь, либерализация не всегда приводит к переходу. При каких обстоятельствах результатом либерализации оказываются репрессии и твердая диктатура? Мы уже знаем, что этот исход невозможен, если все знают обо всем и все знают одно и то же. Предположим, что 1) либерализаторы хотят только смягчить режим, 2) по мнению либерализаторов, обществу известно, что они предпочитают не переход, и 3) общество ошибочно полагает, что либерализаторы на самом деле являются демократизаторами или не изберут карательные меры, поскольку считают их неэффективными. Далее, либерализаторы «открываются», надеясь, что общество «присоединится»; общество полагает, что если оно будет продолжать организацию, то либерализаторы выберут переход, но те выбирают репрессии.

Поэтому либерализация — открытость, имеющая результатом расширение социальной базы режима без изменения его структуры, — может быть осуществлена только в том случае, если все располагают полной и точной информацией о предпочтениях всех остальных и о вероятности успешных репрессий. Одни ошибки в оценках приводят либерализацию к переходу, другие — к репрессиям. Вечную трагедию либерализаторов Маркс обрисовал еще в 1851 году: они хотят демократии, писал он, которая удержала бы их у власти, и чувствуют себя уязвленными, когда эта демократия оборачивается против них. Они пытаются удержаться как можно дольше, но в какой-то момент им приходится решать, следует ли идти назад к авторитарной реставрации или вперед к демократической эмансипации.

## ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ

### Введение

После краха диктатуры центральной оказывается следующая проблема: согласятся ли политические силы на существование институтов, допускающих

открытую, пусть даже ограниченную, конкуренцию? И способны ли такие институты обеспечить спонтанное подчинение; то есть подчиняя свои интересы не predetermined заранее исходу соперничества и готовые согласиться с его результатами, способны ли они привлечь политические силы в качестве участников демократического процесса?

Заметим, что конфликты, имеющие место в периоды переходов к демократии, часто происходят на двух фронтах: 1) между противниками и сторонниками авторитарного режима и 2) между самими протодемократическими деятелями за лучшие шансы в условиях будущей демократии. Образ демократии как борьбы общества против государства — полезный вымысел, лозунг, объединяющий противостоящие авторитарному режиму силы. Но общество разделено по многим основаниям, и самая суть демократии заключается в конкуренции политических сил, имеющих противоположные интересы. Эта ситуация создает дилемму: чтобы прийти к демократии, антиавторитарные силы должны объединиться в борьбе против авторитаризма, но чтобы победить в условиях демократии, они должны соперничать друг с другом. Поэтому борьба за демократию всегда ведется на два фронта: против авторитарного режима за демократию и против союзников за лучшее положение при будущей демократии.

И хотя эти два разных аспекта демократизации — высвобождение из-под авторитарного режима и конституирование демократического правления — иногда сливаются воедино, для целей нашего исследования полезно рассмотреть их по отдельности. Относительная значимость высвобождения и конституирования определяется тем местом, которое занимают в рамках авторитарного режима политические силы, контролируемые репрессивный аппарат и прежде всего вооруженные силы<sup>22</sup>. Там, где армия остается верной режиму, элементы высвобождения доминируют над процессом перехода. Классическими примерами служат Чили и Польша, однако высвобождение доминировало над переходом также в Испании, Бразилии, Уругвае, Южной Корее и Болгарии. С

другой стороны, если среди военных нет единства, например из-за каких-то военных поражений, как это было в Греции, Португалии и Аргентине, и если военные находятся под действенным гражданским контролем, как обстояло дело во всех остальных восточноевропейских странах, элементы высвобождения влияли на конституирование нового режима в меньшей степени.

### Высвобождение

Поскольку проблема высвобождения была подробно исследована, ограничусь схематическим изложением результатов. Следуя О'Доннеллу (O'Donnell, 1979), а также О'Доннеллу и Шмиттеру (O'Donnell, Schmitter, 1986), различим четыре политические силы: *сторонников твердой линии* и *реформаторов* (которые могут быть, а могут и не быть либерализаторами) внутри авторитарного блока, *умеренных* и *радикалов*, находящихся в оппозиции. Сторонников твердой линии обычно можно найти в репрессивных структурах авторитарного правления: в полиции, среди юридической бюрократии, цензоров, журналистов и т.д. Реформаторы рекрутируются из политиков, функционирующих в рамках режима, и из некоторых групп, не входящих в государственный аппарат: из представителей буржуазии при капитализме и хозяйственных руководителей при социализме<sup>23</sup>. Умеренные и радикалы могут представлять (хотя и не обязательно) различные интересы. Они отличаются только по своему отношению к рискованным предприятиям. Умеренными могут быть те, кто опасается сторонников твердой линии, но это не обязательно те, кто ставит менее радикальные цели<sup>24</sup>.

Высвобождение из-под авторитаризма может произойти только в результате взаимопонимания между реформаторами и умеренными. Оно возможно, если 1) реформаторы и умеренные достигают соглашения об институтах, при которых представляемые ими социальные силы имели бы заметное поли-

тическое влияние в демократической системе; 2) реформаторы в состоянии добиться согласия сторонников твердой линии или нейтрализовать их; 3) умеренные способны контролировать радикалов. Два последних условия логически предшествуют первому, поскольку определяют возможные действия реформаторов и умеренных. Какой бы договоренности они ни достигли, она должна побудить сторонников твердой линии действовать заодно с реформаторами и — сдерживать радикалов. Когда эти условия выполнены?

Если процесс высвобождения контролируют военные, они либо должны выступать за реформы, либо их должны склонить к сотрудничеству или по крайней мере к пассивности реформаторов. Умеренные платят свою цену. Но если реформаторы являются жизнеспособным собеседником для умеренных только в том случае, когда они контролируют или имеют на своей стороне вооруженные силы, то умеренные политически незначимы, если не в состоянии сдерживать радикалов. Умеренные джентльмены в галстуках годны для цивилизованных переговоров в правительственных дворцах, но когда улицы заполняют толпы народа, а предприятия захватываются рабочими, умеренность оказывается неуместной. Поэтому умеренные должны или обеспечить терпимые условия для радикалов, или же, если они не способны добиться этого от реформаторов, оставить в руках репрессивного аппарата достаточно власти, чтобы радикалов можно было запугать. С одной стороны, умеренные нуждаются в радикалах, чтобы с их помощью оказывать давление на реформаторов; с другой же, — умеренные боятся, что радикалы не согласятся на сделку, которую они (умеренные) заключат с реформаторами. Неудивительно, что достижимое часто оказывается нереализованным.

Когда может быть достигнуто соглашение, снимающее все эти напряжения? Реформаторы стоят перед стратегическим выбором. Им нужно решить: либо сохранить авторитарный альянс со сторонниками твердой линии, либо стремиться к демократическому союзу с умеренными. Умеренные, в свою оче-

редь, могут или вступить в союз с радикалами и стремиться к полному разрушению политических сил, организованных при авторитарном режиме, или начать переговоры с реформаторами и стремиться к примирению. Предположим, что структура ситуации такова, как это отображено в таблице 2.1<sup>25</sup>.

Таблица 2.1

		Умеренные объединяются с	
		радикалами	реформаторами
Реформаторы объединяются	со сторонниками твердой линии	Авторитарный режим сохраняется в прежней форме 2.1	Авторитарный режим сохраняется с уступками 4.2
	с умеренными	Демократия без гарантий 1.4	Демократия с гарантиями 3.3

Если реформаторы объединяются со сторонниками твердой линии, а умеренные — с радикалами, то образуются две оппозиционные коалиции, которые вступают в схватку друг с другом. Если реформаторы заключают союз с умеренными, а умеренные с реформаторами, то в результате получается демократия с гарантиями. Если умеренные вступают в альянс с радикалами, а реформаторы — с умеренными, то реформаторы принимают демократию без гарантий, которая возникает из коалиции «радикалы — умеренные». Если реформаторы объединяются со сторонниками твердой линии, а умеренные — с реформаторами, умеренные принимают либерализацию. Они «присоединяются» в указанном выше смысле слова.

В таких условиях реформаторы держатся главного стратегического курса, а именно альянса со сторонниками твердой линии. Если умеренные объеди-

няются с радикалами, оппозиции наносится поражение и авторитарный блок сохраняется в неприкосновенности, что для реформаторов предпочтительнее, чем демократия без гарантий, результат коалиции умеренных и радикалов. Если умеренные стремятся к союзу с реформаторами, то делаются некоторые уступки — за счет сторонников твердой линии. Для реформаторов эти уступки ценнее, чем демократия — пусть даже с гарантиями. Поэтому потенциальные реформаторы всегда оказываются в лучшем положении, защищая авторитарный режим в союзе со сторонниками твердой линии.

Определяющей чертой ситуации является то, что реформаторы не обладают своей собственной политической силой и поэтому не могут рассчитывать на политический успех в условиях будущей демократии. Без гарантий им при демократии придется туго, и даже при наличии таковых им все же выгоднее находиться под протекцией своих авторитарных союзников. Так случилось в Польше в 1980—1981 годах<sup>26</sup>. Любое решение должно было удовлетворять двум условиям: 1) оппозиция настаивала на принципе открытого соперничества на выборах и 2) партия хотела иметь гарантию, что одержит на выборах победу. Оппозиция не возражала против победы партии, она не требовала победы, ей нужна была возможность соперничества. Партия не возражала против выборов, но хотела сохранить хорошие шансы на победу<sup>27</sup>. При закрытых опросах общественного мнения за партию высказывалось не более 3% потенциальных избирателей. Способа преодолеть это препятствие найти не удалось. Если бы партия могла рассчитывать хотя бы на 35%, то изобрести избирательную систему, которая допускала бы соперничество и в то же время обеспечивала победу, не составило бы никакого труда. Но при 3% не было институтов, которые снимали бы напряжения, порожденные интересами и внешними возможностями конфликтующих политических сил<sup>28</sup>. В таких условиях реформаторы не решились на союз с умеренными.

Таблица 2.2

		Умеренные объединяются с	
		радикалами	реформаторами
Реформаторы объединяются	со сторонниками твердой линии	Авторитарный режим сохраняется в прежней форме 2.1	Авторитарный режим сохраняется с уступками 3.2
	с умеренными	Демократия без гарантий 1.4	Демократия с гарантиями 4.3

Предположим, что у реформаторов, если им даны институциональные гарантии, хватает политической силы, чтобы конкурировать в условиях демократии. Достаточно ли этого, чтобы сделать выбор в пользу демократии? Посмотрим на таблицу 2.2. Здесь реформаторы имеют политический вес независимо от сторонников твердой линии. Они могут рассчитывать на определенную поддержку в условиях конкуренции и предпочитают демократию с гарантиями всем другим альтернативам. Однако результат зависит от действий умеренных. Если умеренные выбирают гарантии, то реформаторы оказываются в лучшем положении при демократии; но если умеренные объединяются с радикалами, реформаторы проигрывают<sup>29</sup>. Умеренные предпочитают демократию без гарантий. Исследуем структуру этого конфликта более подробно. Допустим, что вначале реформаторы решают, что делать, предвидя реакцию умеренных (см. рис. 2.2).

Реформаторы анализируют ситуацию следующим образом. Если они объединятся со сторонниками твердой линии, то в результате сохранится статус-кво и это будет не лучшим итогом. В условиях демократии с гарантиями положение реформаторов было бы лучше. Но если они решат вести перегово-

ры с умеренными, последние выскажутся за союз с радикалами, и результат окажется наихудшим. Поэтому реформаторы остаются на стороне режима.

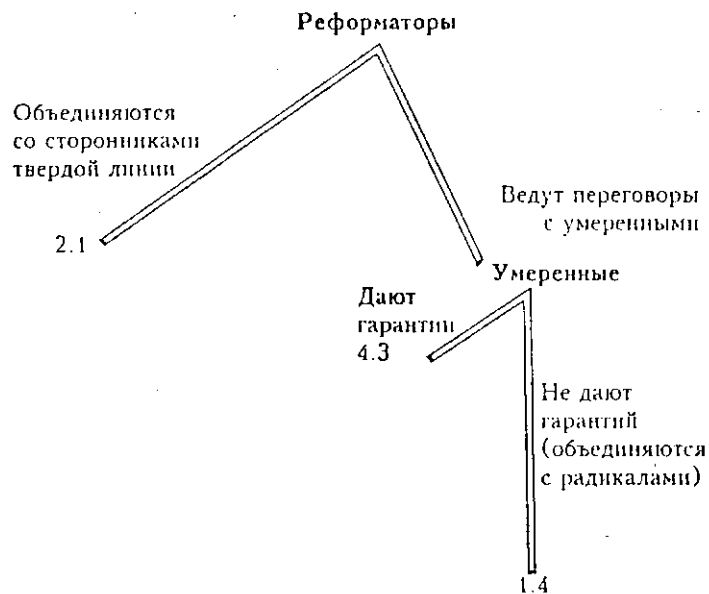


Рис. 2.2

Но не может ли наступить демократия в результате повторения этой ситуации?<sup>30</sup> Представим себе: все знают, что эта стратегическая ситуация наверняка должна будет повториться. Умеренные знают, что если они ответят на открытость, поддержав требования радикалов, то реформаторы объединятся со сторонниками твердой линии. Поэтому наградой умеренным за то, что они не дезертируют, в первом раунде будет (4, 1, 1, ...) или другое сочетание четверок и единиц, в зависимости от избранной реформаторами стратегии наказания<sup>31</sup>. Но если умеренные решат дать гарантии в первом раунде, то реформаторы пойдут навстречу, и награда умеренным будет

(3,3, 3, ...). Легко видеть, что у реформаторов имеется множество способов наказания, которые должны убедить умеренных в необходимости сотрудничества. Поэтому, если исходная ситуация повторится, возможно спонтанное развитие демократии.

Но я не думаю, что ситуации, в которых на кон поставлено изменение режима, воспроизводимы. Это уникальные ситуации: происходит сбой в аппарате авторитарной власти, какая-то группа людей начинает чувствовать, что, вероятно, она предпочла бы делить власть, а не насильно ее монополизировать; она решает сделать первый шаг и ищет заверений относительно своей роли в условиях будущей демократии. Как только реформаторы решают сделать первый шаг, *alea jacta est* — жребий брошен, — они уже не могут вернуться к статус-кво. Награда за будущее изменение появится в результате действий, совершенных сегодня. Повернуть вспять и познать всю силу гнева сторонников твердой линии. Реформаторы, решившие пойти назад, почти никогда не остаются на плаву<sup>32</sup>. Это ни в коей мере не означает, что «открытие» не может быть осуществлено еще раз, другими реформаторами; такое случилось уже в Южной Корее и Польше. Но то были уже иные силы, в иных обстоятельствах. И если стратегия реформаторов успешна и демократия становится реальностью, то меняются и награды. Передача власти демократическим институтам необратима, даже если демократия подвергается после этого разрушению<sup>33</sup>.

Означает ли этот аргумент, что демократия никогда не устанавливается как равновесие, но может быть только результатом нормативных обязательств? Нет. Достаточно применить политику наград, чтобы увидеть, что могут существовать уникальные ситуации, когда итогом равновесия оказывается демократия. Существуют две возможности. Одна из них состоит в том, что радикалы согласятся на демократию с гарантиями; другая — что умеренные будут продолжать получать протекцию со стороны независимых вооруженных сил.

Первая возможность — что радикалы перестанут быть радикальными — вовсе не так уж притянута за уши, как может показаться. До тех пор, пока демократия не упрочилась, у сил, добивающихся глубоких политических и экономических преобразований, не существует выбора: они должны направить свои действия на улицы и предприятия; существующие политические институты отвечают на их требования жестокими репрессиями. Но как только в результате соглашения между умеренными и реформаторами устанавливается конкурентная демократическая структура, радикалы обнаруживают, что они также могут вступить в игру и участвовать в ней. Они, как правило, настороженно относятся к демократическим институтам, не верят в свои шансы и в то, что их победу кто-то потерпит. Однако привлекательность выборов с непредрежденным результатом слишком велика, и радикалы обнаруживают, что отказ от участия в них означает отказ от массовой поддержки. Как показывает история социалистических партий в Западной Европе, все политические силы стоят перед альтернативой: присоединиться либо исчезнуть, и за исключением анархистов, упорно отвергавших выборы как «пение сирен», все принимали в них участие (Przeworski 1985: ch.1).

Если радикалы отказываются участвовать в институтах, созданных реформаторами и умеренными, умеренные тем не менее могут предпочитать демократию, при которой значительно влияние сил, представляемых реформаторами, а не демократию, в которой доминируют радикалы. При подобных обстоятельствах награды в «игровом дереве» (см. рис. 2.2) взаимозаменяются: умеренные безусловно предпочтут демократию с гарантиями для реформаторов, а не альянс с радикалами<sup>34</sup>. Зачастую это означает, что отдельные секторы (общества), связанные с авторитарным режимом, продолжают находиться под защитой вооруженных сил. Если реформаторы обладают собственной политической силой и если умеренные предпочитают институциональное устройство, в котором вооруженные силы остаются

независимыми и выполняют роль противовеса требованиям радикалов, тогда реформаторам нет оснований опасаться демократии. В этих условиях результатом равновесия будет демократия, — но демократия, при которой вооруженные силы свободны от гражданского контроля и опекают демократический процесс<sup>35</sup>.

Но зачем умеренным терпеть независимость военных? Зачем им соглашаться на их опеку, которая ограничивает гражданских политиков и является источником нестабильности демократии?<sup>36</sup>

За исключением Польши, коммунистические системы Восточной Европы породили гражданские режимы. Военные и большая часть сил поддержания порядка подлежали пристрастному политическому контролю, который распространялся даже на вопросы оперативного характера<sup>37</sup>. Поэтому не удивительно, что в конфликтах по поводу руководящей роли коммунистических партий вооруженные силы всех восточноевропейских стран встали на сторону тех, кто выступал за ликвидацию коммунистической монополии на власть. «Армия служит не партии, а народу», — заявляли генералы. В латиноамериканской перспективе эти благородные слова звучат зловеще: здесь нет намека на демократические ценности. Это утверждение армией своей независимости.

В большинстве стран Латинской Америки военные сохранили свою независимость и продолжают играть роль опекунов политической системы. Так было не только в тех странах, где переход к демократии явился результатом переговоров, но даже в Аргентине, где вооруженные силы потерпели сокрушительное поражение со стороны внешних сил. Призрак военного вмешательства вносит постоянную напряженность в политический процесс, и реакция военных всегда учитывается в повседневной политической жизни новых демократий. Опыт Аргентины представляется особенно показательным, поскольку безнаказанность похитителей людей, пытки и убийства оказали на всю ее политическую жизнь сильнейшее деморализующее

воздействие. Из последних примеров перехода к демократии Испания и Греция оказались единственными странами, где демократическим правительствам удалось установить эффективный гражданский контроль над военными и освободиться от их опеки.

Один очевидный ответ состоит в следующем: умеренные боятся, что всякая попытка учредить гражданский контроль немедленно спровоцирует именно то, что он призван устранить: военное вмешательство. Стратегические расчеты должны выглядеть так. Во-первых, вероятность немедленного переворота после любой попытки установить гражданский контроль выше, чем в том случае, если военных оставляют в покое. Поэтому, даже если гражданский контроль заметно уменьшает вероятность военного вмешательства, вероятность того, что переворот произойдет, ниже без гражданского контроля. Из таблицы 2.3 видно, что вероятность выступления военных сейчас или в будущем, если они будут продолжать опекать политическую систему, составляет 68%, в то время как вероятность того, что они осуществят переворот, если правительство захочет установить гражданский контроль, составляет 80,2%<sup>38</sup>.

Но этим трудности не исчерпываются, ибо не все перевороты одинаковы. Один из аргументов в пользу наказания за нарушение прав человека состоит в том, что результат наказания разубеждает в необходимости репрессий. Военные дважды подумают, прежде чем выступить вновь, поскольку знают, что как только их лишат власти, они будут подвергнуты наказанию. Может быть и так, но если этот аргумент правилен, он также предполагает, что, если военные, несмотря на угрозу наказания, все-таки выступят, они будут помнить об этой угрозе и вряд ли отдадут власть. Таким образом, установление гражданского контроля снижает вероятность переворота, но увеличивает условную вероятность того, что он будет крайне репрессивным, *gofre duro*.

Таблица 2.3

	Вероятность того, что переворот произойдет	
	немедленно	когда-нибудь, но не сейчас
В условиях опеки	0.20	0.60
В условиях гражданского контроля	0.80	0.01

Поэтому, если правительство намерено не провоцировать переворота и избежать репрессий, оно должно сдерживать свое моральное негодование, отказаться от демократических идеалов и смириться с ограничениями, налагаемыми военной опекой<sup>39</sup>. Но я подозреваю, что этих доводов недостаточно для объяснения поведения гражданских политиков по отношению к военным. Есть две причины, по которым демократическим политикам было бы нежелательно исключать угрозу со стороны военных, даже если бы они могли это сделать.

Это хорошо видно на примере событий в Аргентине в 1981 году. Во-первых, как заметил Фонтана (Fontana, 1984: 121), в Аргентине в 1981 году политические партии опасались, что если угроза со стороны военных будет снята, новая волна массового движения сдвинет их, как в 1973 году, дальше влево, чем им бы хотелось: они боялись радикалов. Если перефразировать слова Эриста Бевина о лейбористской партии, они «не хотели оказаться в положении, когда они должны были бы прислушаться к мнению своего народа». Если на военных можно рассчитывать при подавлении массового движения, их опека — оплот существующих политических партий.

Во-вторых, во многих странах с давней традицией вмешательства армии отсутствуют институциональные модели контроля<sup>40</sup>. Военные подчинены непосредственно президенту, а не парламентским комитетам и гражданским ведомствам. Без аппарата



удалось отменить самоамнистию, провозглашенную военными. В Польше условия первоначального соглашения, выработанного в апреле 1989 года, были раскрыты сразу после выборов в июне 1989 года, а затем постепенно ликвидированы. Переход через высвобождение побуждает демократические силы к устранению гарантий, унаследованных от авторитаризма. Поэтому институциональное наследство по сути своей оказалось нестабильным.

### Конституирование

Представим себе, что высвобождения не требуется: вооруженные силы распались, как это случилось в Греции и Восточной Германии, или же поддерживают переход к демократии, как это произошло в ряде восточноевропейских стран. Демократия устанавливается, если конфликтующие политические силы договариваются об институциональной структуре, которая допускает открытое, пусть и ограниченное, соперничество, и если эта структура порождает продолжительное согласие. В связи с этим возникают два вопроса: 1) каковы эти институты? и 2) будут ли они поддержаны?

Прежде всего отметим, что все переходы к демократии осуществляются путем переговоров: в одних случаях с представителями прежнего режима, в других, — между самими *протодемократическими* силами, создающими новую систему. Переговоры не обязательны при высвобождении, но они необходимы для конституирования демократических институтов. Демократию невозможно предписать: она возникает в результате сделок.

Легко построить модель таких сделок. Каждая политическая сила выбирает ту институциональную структуру, которая способствует продвижению ее ценностей, проектов или интересов. В зависимости от соотношения сил, включая способность некоторых деятелей навязывать недемократические решения, происходит следующее: либо устанавливается некоторая демократическая институциональная структура, либо начинается борьба за диктатуру. Эта

модель предполагает гипотезы, соотносящие существующие силы и объективные условия с порождаемыми институциональными результатами. В частности, возникающие институциональные структуры объясняются из условий, в которых совершаются переходы.

Прежде чем развивать эту модель, разберем вопрос об институциональном выборе. Группы, вступающие в конфликт по поводу выбора демократических институтов, сталкиваются с тремя общими проблемами: содержание *versus* процедура, договор *versus* соперничество и мажоритарная система *versus* конституционализм. В какой степени социальные и экономические результаты должны быть оставлены непредрежденными и в какой степени некоторые из них должны быть гарантированы и защищены независимо от исхода соперничества?<sup>47</sup> Какие решения следует принимать путем договоренностей, а какие — в ходе конкретной борьбы? Должны ли некоторые институты, такие, как конституционные трибуналы, вооруженные силы или главы государства, оставаться арбитрами и стоять над конкурентными процессами, или им следует периодически выносить электоральные вердикты? Наконец в какой степени и каким образом общество должно себя ограничить, с тем чтобы предотвратить будущие преобразования?<sup>48</sup> Таковы центральные вопросы, связанные с конфликтами вокруг институтов.

Институциональные решения могут быть своеобразными и сложными. Классическим примером успешных переговоров служат шведские реформы 1905—1907 годов<sup>49</sup>. Были обговорены и решены следующие вопросы: 1) расширять ли избирательное право и на кого оно должно распространяться? 2) должна ли реформа избирательной системы касаться верхней или только нижней палаты? 3) следует ли предоставлять места округам с единичным представительством или только округам с несколькими представителями, избранными на пропорциональной основе? 4) если оставлять округа с одним представителем, следует ли считать победителем того, кто набрал большее количество голосов, или

же победитель тот, кто выиграл на повторных выборах? 5) должна ли исполнительная власть, как и прежде, нести ответственность перед короной или же она должна отвечать перед риксдагом?<sup>50</sup>

Договоренности проблематичны по той причине, что институты имеют распределительные функции. Если бы речь шла только об эффективности, то в вопросе о выборе институтов не возникало бы никаких разногласий; нет оснований опасаться системы, которая создает для кого-то лучшие условия, но не ущемляет при этом интересов всех остальных. Но поскольку экономические, политические и идеологические ресурсы распределяются, институты оказывают влияние на реализацию конкретных интересов и ценностей. Поэтому предпочтения в отношении институтов оказываются различными.

Чего же нам ожидать при различных условиях? Обратим внимание на два условия: участникам известно соотношение сил в тот момент, когда принимается институциональная структура, и это отношение может быть неравновесным или же равновесным. Соответственно этим условиям принимаются определенные типы институтов, они определяют и то, насколько эти институты окажутся стабильными. Здесь возникают три гипотезы: 1) если *ex ante* известно, что соотношение сил неравновесно, то институты ратифицируют это соотношение, и они устойчивы, только если сохраняются первоначальные условия; 2) если *ex ante* известно, что соотношение сил равновесно, может случиться все что угодно: начнется долгая гражданская война, будет достигнута договоренность о нежизнеспособных институтах или стороны придут к согласию относительно институциональной структуры, которая в конце концов обретает конвенциональную силу; 3) если соотношение сил *ex ante* не известно, институты сформируют сильную систему контроля и балансов и сохранятся, несмотря на любые условия. Обсудим эти гипотезы.

*Соотношение сил известно и неравновесно.* В такой ситуации институты подгоняются под конкретное лицо, конкретную партию или конкретный альянс.

Когда в Латинской Америке после авторитарного периода возникала новая партийная система, всякий раз принималась и новая конституция (Geddes, 1990). Новые институты задумывались для того, чтобы консолидировать новые соотношения сил. Истоки и роль таких институтов наилучшим образом описаны Хейвордом (Hayward, 1983: 1) на характерном примере Франции. «Французы не верили в долгую жизнь режимов — ведь их конституции выходили наподобие периодических изданий, — и Конституция как таковая не пользовалась никаким авторитетом. Каждый документ рассматривался в качестве соглашения, закрепляющего временное распределение власти. Не будучи основополагающим и нейтральным, он считался всего лишь процедурным средством, содержащим формальные условия в соответствии с которыми правительству дозволялось править».

В Польше конституция 1921 года предполагала слабую президентскую власть, поскольку оппоненты маршала Пилсудского знали — избран будет именно он. Пилсудский отказался баллотироваться на этих условиях и пришел к власти в мае 1926 года в результате государственного переворота. Спустя девять лет была выработана новая конституция, имевшая целью закрепить его властные полномочия. Через год Пилсудский умер, и оказалось, что нет никого, кто мог бы его заменить. Во Франции конституция Пятой Республики была выкроена специально по мерке генерала де Голля, но выдержала тест на *sohabitation*, когда президент-социалист сосуществовал с правым парламентским большинством.

Конституции, закрепляющие существующие соотношения сил, прочны до тех пор, пока сохраняются эти соотношения. Прекрасной иллюстрацией служит чилийская конституция 1925 года. (Далее я следую Стантону (Stanton, 1990).) Эта конституция была принята только в 1932 году, после заключения соглашения, которое оставляло землевладельцам право контроля над голосами крестьян и предоставляло сельским районам большинство мест в представительных органах. По существу, конституция 1932 го-

да была каргелем, который объединял городские секторы и latifundistas и имел целью удерживать цены на сельскохозяйственную продукцию на низком уровне, позволяя землевладельцам снижать заработную плату. Этот пакт был отменен лишь в 60-е годы, когда к власти пришли христианские демократы, искавшие поддержки крестьян. В 1968 году система рухнула, а в 1973 году была ликвидирована и демократия. Отметим, что соответствующие институты просуществовали 41 год. Однако с самого начала они были построены таким образом, что не могли пережить существенного изменения: предоставления полных избирательных прав сельскому населению.

*Соотношение сил известно и равновесно.* В этом случае совокупность обстоятельств гораздо сложнее. Предположим, что конфликтующие политические силы по-разному видят пути организации политической жизни общества. Одна часть страны предпочитает унитарное правление, другая — федеральную систему. Какие-то группы населения считают, что их интересы будут лучше всего защищены в условиях парламентской системы, другие настаивают на системе президентского правления<sup>51</sup>. Один альянс сил стоит за отделение церкви от государства, другой призывает к государственной религии. Вообразим, что одно объединение сил (назовем их условно «синими») сочтет более полезной для демократии институциональную систему А, в то время как другое объединение («зеленые») увидит в этой системе угрозу для демократии и предпочтет Б. Достичь согласия им не удастся (см. табл. 2.4).

Таблица 2.4

		Зеленые	
		А	Б
Синие	А	прекрасно, так себе	плохо, плохо
	Б	плохо, плохо	так себе, прекрасно

Эта ситуация не может быть сбалансирована чисто стратегическими способами, и одним из возможных исходов является гражданская война. Так случилось в Аргентине между 1810 и 1862 годами после двух неудачных попыток принять конституцию, и стабильность была достигнута лишь после того, как провинция Буэнос-Айрес потерпела поражение в войне (Saguir, 1990). Похоже, такая же ситуация складывается в настоящее время в Советском Союзе, где националистические, федералистские и унитаристские силы конфликтуют друг с другом, не находя взаимоприемлемого решения.

Между тем перспектива конфликта, гражданской войны, которая продлится, возможно, на протяжении жизни целых поколений, мало кого привлекает. Поэтому политическим силам приходится принимать какую-то институциональную структуру — любую структуру в качестве временного решения<sup>52</sup>. Как отмечал Растоу (Rustow, 1970), когда никто не в состоянии навязать свое решение в одностороннем порядке, «длительная ничья заставляет соперников искать компромиссное решение, которое, впрочем, хуже оптимального».

В ряде стран это уже имело место: конфликты по поводу институтов быстро заканчивались. В Бразилии новая конституция была принята, хотя все понимали, что ее невозможно будет соблюдать. Она принималась для того, чтобы снизить интенсивность конфликта, и обещала удовлетворить в будущем всевозможные требования. В Аргентине было восстановлено действие конституции 1853 года, хотя прежде она никогда не была действенной и не было оснований думать, что она заработает<sup>53</sup>.

В чем привлекательность временных решений? Во-первых, действующие политические силы верят в то, что институты мало что значат, во всяком случае не стоят того, чтобы продолжать конфликт. В Соединенных Штатах и политики и ученые считают, что институты заставляют людей вести себя иначе, и объясняют политическую стабильность гением отцов-основателей. За пределами англо-саксонского мира институты, по-видимому, значительно менее

эффективны. Как выразился один видный бразильский ученый и политический деятель, «предотвратить государственный переворот с помощью статьи в конституции невозможно»<sup>54</sup>. В референдуме о порядке избрания президента Венгрии приняло участие лишь 14% избирателей. Поэтому, хотя какая-то институциональная структура и необходима для координации политических стратегий, ее характер почти не имеет значения, поскольку она ничего не регламентирует.

Более того, даже если политики понимают значение институтов, они знают, что не в состоянии предвидеть последствия возникновения альтернативных институциональных структур. Европейские консерваторы потребовали обеспечить обязательное участие в выборах, полагая, что именно их сторонники не идут к избирательным урнам, и выступили против предоставления избирательных прав женщинам, полагая, что те окажут поддержку их противникам. И в обоих случаях они ошиблись.

Политикам хорошо известно, что (и каким образом) избирательные системы влияют на распределение должностей; им далеко не все равно, кто руководит разведывательными службами; они чувствительны к правилам, регулирующих финансирование политических партий. История изобилует примерами конфликтов по поводу институтов — конфликтов, в которых стороны дрались из-за мельчайших деталей институционального устройства. Поэтому важно уточнить гипотезу, вытекающую из приведенных аргументов. На мой взгляд, противоборствующие стороны соглашаются прекратить конфликты по поводу институтов из-за боязни, что их продолжение может повести к гражданской войне. Ситуация должна быть стабилизирована, а правление должно каким-то образом продолжаться. Хаос — наихудшая альтернатива для всех и каждого. В таких условиях политические деятели приходят к выводу, что какие бы дополнительные выгоды ни принесли более благоприятная институциональная структура, она не стоит того риска, которым чреват затянувшийся конфликт.

Но как можно его прекратить? Какая-то институциональная структура должна быть создана, но какая именно? Ведь никакие институты не способны обеспечить равновесие. Остается только искать то, что Шеллинг называл узловыми моментами (*focal points*), — решения, которые доступны и не требуют дополнительных усилий. Поиск таких моментов естественно приводит к национальным традициям, а при отсутствии таковых — к зарубежному опыту. Именно поэтому Аргентина вернулась к конституции 1853 года, а испанцы последовали примеру западногерманской системы<sup>55</sup>. В Польше кое-кто советовал взять какую-нибудь старую западноевропейскую конституцию и поставить на этом точку<sup>56</sup>. Поскольку любой порядок лучше хаоса, любой порядок и устанавливался.

Это подводит нас к вопросу о долговременности этих институциональных решений. С точки зрения теории игр, в конфликтной ситуации решения о координации нестабильны. Однако вопрос здесь сложнее. Хардин (*Hardin, 1987*) доказывал, что когда такие решения принимают, они становятся действенными. Некоторые институты сохраняются, потому что существуют продолжительное время. Перемены стоят дорого<sup>57</sup>.

Теория Хардина находит поддержку у Дала (*Dahl, 1990*), согласно которому, за исключением Уругвая, демократия никогда не подрывалась изнутри в тех странах, где она просуществовала в течение двадцати лет<sup>58</sup>. И все же эта теория объясняет слишком много. С ее помощью можно объяснить, почему сохранилась конституция США, однако остается неясным, по какой причине те или иные конституции терпят неудачу или оказываются недолговечными или негодными.

Временные решения могут и не сохраниться в течение двадцати лет. Причина заключается в следующем. Предположим, что в условиях конфронтации для политических сил любое решение предпочтительнее, чем продолжение конфликта. Но система, принятая как временное средство его прекращения, благоприятствует шансам одних политических групп

в ущерб другим. Запускаются два механизма. Во-первых, проигрывающая сторона знает, что ее шансы на победу при этой системе меньше, чем при альтернативной системе. Ее ожидания оправдываются, и эта сторона раз за разом проигрывает. Следовательно, *ex post*-ситуация отличается от ситуации *ex ante*. Если бы, несмотря на мизерные шансы, она оказалась в выигрыше, расклад был бы совершенно иным. Во-вторых, деятели соответственно уменьшают свои ожидания, касающиеся системы институтов, и обнаруживают, что риск повторения конфликта по поводу институтов не так велик, как представлялось ранее<sup>59</sup>.

Допустим, что это рассуждение верно. Тогда временные решения принимались потому, что продолжение борьбы считалось слишком опасным делом. Но если результаты окажутся болезненными, соответствующие политические силы будут пытаться избежать потерь, связанных с конкуренцией по демократическим правилам или, по крайней мере, — улучшить свои шансы в будущем соперничестве. Так что политические силы, способные добиваться альтернатив, будут их добиваться.

*Соотношение сил неизвестно.* Предположим, что страна выходит из длительного периода авторитарного правления и никто не знает, каким будет соотношение сил. Тогда немаловажным оказывается время написания конституции. Если это отложить до тех пор, пока выборы и другие события не прояснят упомянутое соотношение сил, мы вновь будем иметь дело с известными ситуациями. Система может оказаться неравновесной, и институты будут задуманы так, чтобы закрепить существующие преимущества; или же она может оказаться равновесной со всеми возможностями, которые из этого следуют. В Польше определение времени выборов президента, парламента и написания конституции послужило предметом конфликта, и решено было провести выборы президента до того, как будет написана конституция. Но представим себе, что сначала принимается конституция, как это было в Греции, или что

сначала проводятся выборы, не имеющие никакого значения, как это произошло в Испании.

Если прав Ролз и никто не знает о своей политической силе в условиях демократических институтов, все выбирают решение по принципу максимума: т.е. институты, контролирующие балансы и максимизирующие политическое влияние меньшинств или же проводящие политику, которая полностью игнорирует колебания общественного мнения. Каждая из конфликтующих политических сил будет стремиться к институтам, которые гарантируют от временных политических неудач, неблагоприятных всплесков общественного мнения, от смены союзников<sup>60</sup>. В Швеции либералы и социал-демократы были готовы дать гарантии, которых требовали консерваторы; по словам лидера консерваторов епископа Г.Биллинга, он предпочел бы «прочные гарантии и дальнейшее расширение избирательного права, а не слабые гарантии и ограничения избирательного права» (цит. по: Rustow, 1955: 59).

Итак, конституции, которые пишутся в период, когда соотношение сил еще не прояснилось, скорее всего будут противодействовать возвращению к прежней власти, они страхуют тех, кто терпит поражение, и снижают ставки в борьбе соперников. Они способствуют тому, чтобы проигравшие смирились с поражением и приняли участие в текущих делах. Таким образом, они скорее всего окажутся устойчивыми при самом широком спектре исторических условий.

Предварительные выводы состоят в следующем. Институты, принятые в периоды, когда соотношение сил неизвестно или неясно, скорее всего сохранятся. Институты, принятые в качестве временных решений в периоды, когда известно, что соотношение сил равновесно и различные группы отдадут предпочтение альтернативным решениям, могут обрести силу конвенции, если сохранятся на протяжении достаточно долгого времени. Но вряд ли они удержатся долго. Наконец институты, закрепляющие временное преимущество, скорее всего будут столь

же прочными, как и условия, которые их порождают.

### Соперничество

Необходимо рассмотреть еще один аспект. Следуя О'Доннеллу и Шмиттеру, будем различать демократизацию государства и демократизацию режима. Первый процесс касается институтов; второй процесс — отношений государственных институтов и гражданского общества<sup>61</sup>.

Каждая из сил, борющихся против авторитаризма, должна думать о своем собственном положении в будущем, в условиях демократии. Выступая единым фронтом против диктатуры, они должны помнить о существующих между ними различиях<sup>62</sup>. Если размежевание произойдет слишком рано, им скорее всего придется повторить опыт Южной Кореи, где конкуренция двух антиавторитарных кандидатов в президенты — конкуренция, которая была не только личностной, но и региональной и экономической, — позволила одержать победу на выборах кандидату, связанному с диктатурой<sup>63</sup>. Если же размежевания вообще не происходит, новый режим становится зеркальным отражением старого: непредставительным и несостоятельным. Эта опасность подстерегает ряд восточноевропейских стран: там революция может оказаться всего лишь антикоммунистической, а не демократической<sup>64</sup>.

Такая же дилемма возникает в модифицированной форме после учреждения демократических институтов. В условиях демократии перед любой оппозицией встает классическая проблема: до какой степени быть оппозиционной и какими средствами при этом пользоваться. Если оппозиция не противопоставляет себя существующему режиму — не предлагает альтернатив и не обещает воплотить их в жизнь, — тогда политические институты, с их способностью мобилизовать и инкорпорировать, остаются слабыми<sup>65</sup>. Демократия начинает страдать анемией. Если же оппозиция действует слишком решительно, то под угрозой может оказаться демократия

как таковая. Непримируемая оппозиция в состоянии создать неуправляемую ситуацию — особенно в периоды экономических трудностей. Если всякий раз, когда какая-нибудь партия проигрывает на выборах или правительство проводит непопулярные меры, оппозиция будет устраивать всеобщую стачку, это может ослабить демократические институты и привести к вмешательству военных.

Вероятно, наиболее отчетливо эта дилемма проявилась в перонистском движении в Аргентине. «Реформаторы» («Renovadores») хотели, чтобы партия участвовала в выборах и ее тактика сводилась к избирательной и парламентской борьбе. Ортодоксальное крыло стремилось к тому, чтобы остаться «движением» и бороться за социальную справедливость всеми возможными средствами. Так, Убалдит не считал, что неудача на выборах должна удержать партию от проведения всеобщих стачек, а перонистские депутаты в конгрессе не являлись на заседания, когда думали, что проиграют, — и решения не принимались из-за отсутствия кворума.

Одно из решений этой дилеммы состоит в том, чтобы заключать политические пакты — соглашения между лидерами политических партий (или протопартий), 1) распределяющие правительственные учреждения независимо от результатов выборов, 2) определяющие основные политические ориентации и 3) исключают, а при необходимости и подавляют аутсайдеров<sup>66</sup>. Такие пакты имеют давнюю традицию в Италии, Испании и Уругвае и называются «transformismo». Примером может служить венесуэльский пакт 1958 года, заключенный в Пунто-Фихо, по которому три партии поделили между собой правительственные посты, согласовали политику, направленную на развитие частной собственности и исключавшую коммунистов из политической системы. Этот пакт весьма успешно содействовал демократическим переменам в государстве.

Задачей таких пактов является защита эмбриональных демократических институтов путем снижения накала конфликтов, возникающих в связи с политическим курсом и кадровыми назначениями.

Если институциональные пакты устанавливают правила игры, а остальное отдают на откуп конкуренции, то они играют существенно важную роль, устраняя главные политические вопросы из сферы соперничества. Такие пакты необходимы для защиты демократических институтов от давления, которому они еще не способны противостоять. Заметим, однако, что такие пакты возможны только в том случае, если их участники получают от демократии ощутимую личную выгоду; заметим также, что стричь купоны можно, только отстранив аутсайдеров от участия в конкурентной борьбе<sup>67</sup>. Пакты опасны тем, что могут стать своеобразными «картелями» существующих должностей против соперников — «картелями», которые ограничивают конкуренцию, преграждают соперникам путь к успеху и распределяют выгоды, связанные с политической властью, только среди своих. Тогда демократия с легкостью превращается в частное предприятие лидеров нескольких политических партий и корпоративных союзов, в олигополию, сговор с целью исключения посторонних.

Доход от такого предпринимательства вполне может быть неременной личной наградой тем, кто осуществляет демократический проект. Более того, демократические институты могут не справляться со всеми важными конфликтами, разъединяющими общество (вспомним исключение религиозных вопросов из конституционного процесса в Соединенных Штатах). Все демократические системы создают препятствия на пути вхождения (в государственный аппарат) — в Соединенных Штатах избирательная политика является, пожалуй, наиболее протекционистской. Однако демократия прочна только в том случае, если конкуренция разрушает такие доходы, не допуская их превращения в постоянную ренту. Не следует забывать, что за пакт в Пунто-Фихо Венесуэла заплатила исключением самого мощного партизанского движения в Латинской Америке. Исключение требует применения силы и дестабилизирует демократические институты<sup>68</sup>.

Анализ политических пактов был изложен на экономическом языке ренты, получаемой в результате сговора. Между тем страх перед расколом вызывается не только призраком авторитарной реставрации и своекорыстным поведением политиков. Он присущ демократии по идеологическим причинам.

Одна из них коренится в рационалистической природе теории демократии. Теория демократии XVIII столетия видела в демократическом процессе рациональное рассуждение, ведущее к единодушию и отвечающее общему интересу. Если население однородно или если его интересы гармоничны, то у него может быть один и только один интерес, который одновременно является общим и рациональным. Согласно этой установке, все расхождения суть расхождения во мнениях: не существует конфликтов, которые нельзя было бы устранить рациональным обсуждением. Политика имеет эпистемологический смысл: это поиск истины. А статус консенсуса является моральным: это воплощение общего интереса. Превосходство демократии заключается именно в ее рациональности. Поэтому Руссо и Мэдисон так опасались интересов, страстей и «фракций», ими порождаемых; они представляли себе демократию как механизм достижения согласия, нахождения всеобщего блага.

По этой причине существующие различия во мнениях, конфликты страстей, споры по поводу процедурных вопросов часто считают препятствиями на пути к рациональности. «Если бы только мы могли достичь согласия», — такова мечта тех, кого напугал шум, исходящий от партийной политики, даже если большинство политиков, призывая к рациональной дискуссии, имеют в виду согласие с их собственным мнением. У консенсуса более высокий моральный статус, чем у решений, принятых большинством голосов или согласно правилам. Поэтому желание разрешать конфликты с помощью соглашений, торжественно обставленных пактов преобладает там, где политические конфликты выходят из-под контроля и начинают угрожать демократическим институтам.

Еще более мощный импульс к единодушию наблюдается в странах с глубокими традициями органицистских взглядов на нацию, часто вдохновленных католицизмом<sup>69</sup>. Если нация — это организм, в нем не должно быть разделения и конфликтов. Ее единство органично, то есть обусловлено существующими связями. Нация — это «живой социальный организм, духовность которого обусловлена расовой и исторической основой» (Dmowski, 1989: 71)<sup>70</sup>. Не приемлющие национального духа — это те, кто к нему не принадлежит, кто чужд нации. И если нация является организмом, она не может терпеть чужеродных элементов<sup>71</sup>. Индивидуализм и инакомыслие — признаки непринадлежности.

Как показал О'Доннелл (O'Donnell, 1989), идея органического единства интересов заставляет стремиться к монополии в представительстве «национальных интересов». Политические силы не рассматривают себя в качестве партий, представляющих частные интересы и частные взгляды. Поскольку нация — это единый организм с единой волей, каждая из них стремится стать представителем всей нации в целом, облечься в тогу *el movimiento nacional*. А поскольку конфликты, которые разрешались бы в ходе конкуренции по правилам, отсутствуют, демократия сводится к возможности бороться за монопольное положение в представительстве национальных интересов.

Католико-националистическая идеология жива во многих странах; фактически, она воодушевляла многих, хотя и не всех, восточноевропейских диссидентов в их борьбе против коммунизма. Многие же оказались в тисках между оппозицией к коммунизму и оппозицией к националистически-религиозной идеологии, единственной эффективной политической силе в борьбе против коммунизма<sup>72</sup>. Сколь бы красноречивы ни были панегирики Вацлава Гавела разрушительной силе правды, духовной силой, питавшей оппозицию к коммунизму, была вовсе не жажда свободы (не путать со стремлением обрести независимость от Советского Союза), это были религия и национализм; точнее — их исторически

конкретный сплав<sup>73</sup>. Возрождение политической силы церкви<sup>74</sup>, вспыхнувшие националистические идеологии и этнические конфликты, взрыв антисемитизма — все это признаки живучести органицистских идеологий в Восточной Европе. Поэтому стремление к консенсусу мотивируется не только самокорыстными интересами. Решения, принятые большинством голосов или по правилам, вовсе не обязательно рациональны. Повседневная жизнь демократии — зрелище, не вызывающее благоговейного трепета: бесконечные препирательства, мелочные амбиции, риторика, призванная что-то затушевать или ввести кого-то в заблуждение, сомнительные связи власти и денег, законы, даже не претендующие на справедливость, политика, закрепляющая привилегии. Особенно мучительно все это переживают люди, которые идеализировали демократию в борьбе с авторитарным гнетом, для которых демократия была потерянным раем. Когда рай претворяется в повседневную жизнь, наступает разочарование. Так возникает искушение одним махом поправить дело: прекратить пререкания, заменить политику администрированием, анархию — дисциплиной, действовать рационально, — это искушение авторитаризма.

### Выводы

Представленный анализ не носит окончательного характера. Суммируем основные гипотезы.

Первая. Всякий раз, когда *ancien régime* вступает в переговоры о передаче власти, оптимальная стратегия демократизации оказывается противоречивой: она требует компромиссов *ex ante* и решительности *ex post*. Переходы через высвобождение оставляют институциональные следы: самое главное, они сохраняют независимость вооруженных сил. Эти следы можно устранить, но переходы всегда более проблематичны и длительны в странах, где они являются результатом соглашений со старым режимом. В Бразилии переход длился дольше, чем в Аргентине; в Польше дольше, чем в Чехословакии. И там, где во-



оруженные силы остаются независимыми от гражданского контроля, это служит постоянным источником нестабильности для демократических институтов.

Вторая. По-видимому, выбор институтов во время недавних случаев перехода был во многом случайным и диктовался понятным желанием как можно быстрее уладить важнейшие конфликты. И есть основания полагать, что институты, принятые в качестве временных решений, таковыми и останутся. Следовательно, в новых демократиях постоянно будут возникать конфликты по поводу их главных институтов. Те политические силы, которые терпят поражение в результате взаимодействия этих институтов, будут постоянно ставить вопрос об институциональной структуре в политическую повестку дня.

Наконец нас не должна вводить в заблуждение демократическая риторика тех сил, которые «во время» присоединились к оппозиции. Не все антиавторитарные движения состоят целиком из сторонников демократии: для некоторых лозунг демократии является лишь шагом к тому, чтобы пожрать как своих авторитарных оппонентов<sup>75</sup>, так и союзников по борьбе с авторитарным режимом. Поиски консенсуса часто лишь маскируют новое авторитарное искушение. Для многих демократия — не что иное, как беспорядок, хаос, анархия. Как заметил 150 лет тому назад Маркс, партия, защищавшая диктатуру, есть Партия Порядка<sup>76</sup>. И страх перед неизвестным свойствен не только силам, связанным с *ancien regime*.

Демократия — это царство неопределенности; она не занимается предначертанием будущего. Конфликты ценностей и интересов присущи всем обществам. Демократия нужна именно потому, что мы не можем договориться. Демократия — всего лишь система урегулирования конфликтов, обходящаяся без убийств; это система, в которой есть расхождения, конфликты, победители и побежденные. Только в авторитарных системах не бывает конфликтов. Ни одна страна, где какая-нибудь партия дважды под-

ряд получает 60% голосов избирателей, не может считаться демократией.

Каждый согласится, что судьба демократии в конечном счете зависит от характера экономического развития. И поскольку большинство демократий рождается в условиях глубочайших экономических кризисов, то экономические факторы работают против демократии. Но прежде, чем мы перейдем к анализу взаимодействия политических и экономических условий, нужно остановиться на анализе ситуации выбора в экономических системах.

#### Приложение.

#### МЕТОДЫ ИЗУЧЕНИЯ ПЕРЕХОДОВ

Примененный выше подход — всего лишь один из нескольких возможных. А поскольку методы влияют на выводы, полезно поместить его среди альтернативных подходов. Я не буду давать здесь обзор множества научных работ, в которых использовались эти подходы. Меня интересует лишь логика альтернативных способов исследования.

Важнейшим является вопрос о модальностях той системы, которая возникает в конечном итоге. Завершается ли процесс демократией или диктатурой, новой или старой? Стабильна ли новая демократия? Какие институты ее составляют? Является ли новая система эффективной, приводит ли она к существенно важным результатам? Способствует ли она индивидуальной свободе и социальной справедливости?

Таковы вопросы, ответы на которые мы стремимся получить, изучая переходы. В целях стилизации назову систему, возникающую как конечное состояние перехода, бразильским термином «*Nova Republica*» (Новая Республика). Отправным пунктом являются предшествующий авторитарный статус-кво, *ancien regime* и социальные условия, которые способствовали его возникновению, *l'ancienne societe*<sup>77</sup>. Следовательно, переход протекает от *ancien regime* к Новой Республике.

Подход, превалировавший, вероятно, до конца 70-х годов, состоял в корреляции свойств исходного и конечного состояний. Этот подход известен как макроисторическая сравнительная социология, и первые исследования в этой области были проведены Муром (Moore, 1965), Липсетом и Рокканом (Lipset, Rokkan 1967). Применявшийся при этом метод состоял в индуктивном соотнесении результатов, таких, как демократия или фашизм, с первоначальными условиями, такими, как аграрная классовая структура. Стало быть, результат определен условиями, и история идет сама собой, без всяких усилий.

Этот подход во многом утратил свою популярность, когда на историческом горизонте появилась возможность демократизации, сначала на юге Европы, а затем на юге Латинской Америки. Детерминистическая перспектива не способна была сориентировать политических деятелей, убежденных, что успех демократизации зависит от стратегии, их собственной и противников, а не предопределен прошлыми условиями<sup>78</sup>. Бразильцы не верили, что все их старания напрасны в силу аграрной классовой структуры страны; испанским демократам в 1975 году казалось смехотворным, что будущее их страны раз и навсегда предрешиено из-за относительных сроков осуществления индустриализации и всеобщего избирательного права для мужского населения. Макроисторический подход не привлекал даже тех ученых-активистов, которые отрицали концептуальные предпосылки микроподхода, потому что он обрекал их на политическое бессилие.

По мере развития событий изменялась и научная рефлексия. Было исследовано воздействие разнообразных черт *ancien régime* на модальности перехода. Переходы были классифицированы по «способам». В частности, было проведено различие между коллапсом авторитарного режима и — термин избран испанский, и не без оснований — «*ruptura pactada*», концом режима, наступившим в результате переговоров. Обширная литература по этой теме доказывает, на мой взгляд, что эти исследования не были

плодотворными. Оказалось, что найти общие факторы, давшие толчок либерализации в различных странах, очень трудно. Одни авторитарные режимы терпели крах после длительных периодов экономического процветания, другие — после острых экономических кризисов<sup>79</sup>. Для одних авторитарных систем правления внешнее давление оказалось уязвимым местом, другие с успехом использовали это давление для сплочения рядов под националистическими лозунгами. Проблема, с которой сталкиваются эти исследования, — и масса литературы по Восточной Европе дает тому все новые и новые примеры, — состоит в том, что легче объяснить *ex post*, почему данный режим «должен был» рухнуть, чем предсказать заранее, когда это должно произойти. Социальная наука просто еще не может определять глубинные структурные причины и ускоряющие ход событий условия. И в то время как объяснения с точки зрения структурных условий удовлетворительны *ex post*, они бесполезны *ex ante*. Больше того, даже небольшая ошибка в определении сроков крушения режима может обернуться человеческими жертвами. Режим Франко все еще казнил людей в 1975 году, за год до того, как с ним покончили.

Подход О'Доннелла — Шмиттера (O'Donnell, Schmitter, 1986) фокусировался на стратегиях различных деятелей и именно ими объяснял происходящие события. Среди участников этого проекта было много активных борцов за демократию, которым необходимо было понять последствия альтернативных курсов. Занимаясь стратегическим анализом, этот проект в то же время избегал формалистического, внешнеисторического подхода, характерного для абстрактной теории игр. Поскольку в то время в научном словаре главенствующее положение занимал *макроязык* классов, их союзников и «пактов о доминировании», то результатом оказался интуитивный *микроподход*, часто формулировавшийся в *макроязыке*.

Главный вывод О'Доннелла — Шмиттера состоял в том, что модальности перехода определяют черты нового режима; в частности, пока вооруженные

силы не распадутся, успешный переход возможен только в результате переговоров, пактов. Отсюда следовал политический вывод: *протодемократические* силы должны быть осторожными и готовыми пойти на уступки. Кроме того: демократия, появляющаяся в результате *ruptura pactada*, неизбежно консервативна как в экономическом, так и в социальном плане.

После того как демократия была установлена в нескольких странах, эти выводы сочли излишне консервативными. Впрочем, легко судить, пребывая в безопасности за толстыми стенами североамериканских научных учреждений. Между тем для многих активистов главный политический вопрос тогда состоял в том, вести ли борьбу одновременно за политические и экономические преобразования или ограничиться чисто политическими целями. Следует ли бороться сразу за демократию и социализм или к демократии следует стремиться как к цели в себе? Ответ, который дали в своей политической практике большинство сил, оказавшихся исторически значимыми, был однозначным: демократия имеет самостоятельную ценность и ради нее стоит пойти на экономические и социальные компромиссы. То был простой урок, извлеченный из зверств, чинившихся военными режимами в Аргентине, Чили и Уругвае. Любое изменение лучше, чем массовые убийства и пытки.

В сущности, ретроспективный вопрос должен быть не политическим, а эмпирическим: действительно ли модальности перехода определяют конечный результат? Как указывает мой анализ, переход через высвобождение оставляет институциональные следы, особенно в том случае, если демократия оказывается под военной опекой. Но, во-первых, эти следы можно постепенно устранить. В Испании сменявшие друг друга демократические правительства шаг за шагом изживали остатки франкизма, и военные были оставлены под гражданский контроль. В Польше соотношение сил развивалось так, что было ликвидировано большинство реликтовых статей заключенного в Магдаленке пакта. Во-вторых, как об-

наружилось, фактов, свидетельствующих о том, что черты Новой Республики соответствуют либо особенностям *ancien régime*, либо модальностям перехода, удивительно мало. Возможно, мой анализ неадекватен — ведь только теперь мы располагаем достаточным количеством фактов, позволяющих вести систематические эмпирические исследования. Тем не менее можно указать по крайней мере на две причины, по которым новые демократии должны быть похожи больше друг на друга, чем на условия, их породившие.

Первая причина касается времени. Тот факт, что недавние переходы к демократии прошли подобно волне, означает, что им сопутствовали одни и те же идеологические и политические условия. Кроме того, здесь сыграло свою роль нечто вроде заражения. Одновременность обуславливает однородность. Новые демократии учатся у старых демократий и друг у друга.

Вторая причина связана с тем, что культурный репертуар политических институтов весьма ограничен. Несмотря на вариации, институциональные модели демократии немногочисленны. Демократии — это системы президентского, парламентского или смешанного правления; периодически повторяющиеся выборы, которые закрепляют достигнутые политиками соглашения; вертикальная организация интересов; и почти никаких институциональных механизмов прямого гражданского контроля над бюрократией. Конечно, типы демократии очень отличаются друг от друга, однако этих типов гораздо меньше, чем условий, в которых происходят переходы.

Таким образом, путь имеет значение не меньшее, чем исходный пункт движения. *Ancien régime* действительно формирует модальности и векторы переходов к демократии. Однако в пункте назначения все пути сходятся.

---

## Модернизационные процессы

---

# ОПЫТ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО СИНТЕЗА СТРУКТУРНОГО И ПРОЦЕДУРНОГО ПОДХОДОВ К ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ТРАНЗИТАМ

---

А.Ю. Мельвиль

---

### ТРЕТЬЯ ВОЛНА ДЕМОКРАТИЗАЦИИ, ПОСТКОММУНИЗМ И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ТРАНЗИТЫ

При всей своей условности широко используемое в современной политологической литературе понятие “глобальной демократической волны” [Huntington 1991; Markoff 1994; Karl and Schmitter 1994; Markoff 1996 и др.] определяет многообразные процессы общественно-политических трансформаций, происходящих в разных регионах мира и объединяемых как самими попытками перехода от недемократических форм правления к более демократическим, так и некоторыми общими факторами и обстоятельствами. Начало нынешней демократической волны датируется 1974 г., когда в Португалии пала салазаровская диктатура. Затем эта волна распространилась на другие оставшиеся диктатуры в Южной Европе — Испанию и Грецию — и далее на Латинскую Америку. К середине 80-х годов она достигла некоторых стран Азии, а со второй половины 80-х захватила и коммунистический мир — страны Центральной и Восточной Европы и СССР. В 1991 г. начатая пятилетием раньше горбачевская перестройка завершилась крушением советской системы, самого СССР и образованием 15 новых независимых государств, поспешивших провозгласить себя “новыми демократиями”. Следы влияния этой глобальной волны демократизации обнаруживаются и в ряде африканских стран [см. Shapiro 1996]. По данным американского “Дома Свободы”, специально занимающегося отслеживанием достигнутых уровней свободы и демократии по всем странам, если в 1972 г. на всем земном шаре насчитывалось 42 государства, соответствующих принятым этой организацией критериям (разумеется, тоже весьма условным), то к 1994 г. их было уже 72 [цит по: Reisinger 1996].

Нынешняя волна демократизации — третья в мировой политической истории (по С.Хантингтону), а по некоторым подсчетам — даже четвертая (по Т.Карл и Ф.Шмиттеру). Согласно признанной почти что классической точке зрения Хантингтона, распространение принципов и процедур демократии в ее современном понимании началось в США в начале XIX в. и длилось до окончания первой мировой войны, в которую президент В.Вильсон вступил с обещанием сделать мир “безопасным для демократии”. Затем последовала антидемократическая, тоже “волновая”, реакция — становление фашизма в Италии, нацизма в Германии, сталинизма в СССР.

Вторая волна демократизации началась с победы над национал-социализмом во второй мировой войне, восстановления основ демократии в побежденных Германии (Западной), Италии, Японии, демократизации Австрии, распространения демократических институтов на ряд развивающихся стран в результате их деколонизации. Эта вторая волна продержалась при-

мерно до середины 60-х годов, после чего наступил ее спад, вновь характеризовавшийся ретроактивным возникновением авторитарных режимов (Греция, Филиппины, Южная Корея, Нигерия и др.).

От предшествующих демократических волн современную отличают некоторые особенности, и прежде всего гораздо более широкий, почти глобальный масштаб — вне ее влияния остались по сути дела лишь мусульманские страны и ряд коммунистических, включая Китай. Именно эта глобализация демократических воздействий подводит к правомерному вопросу о том, не рассматриваем ли мы варианты политического развития (модернизации), когда изменения происходят почти синхронно, однако в совершенно разных и трудно сравнимых между собой контекстах с неодинаковыми исходными данными и событийным рядом, а потому сами процессы подчиняются разным закономерностям.

Действительно, нынешние переходы от авторитаризма к демократии, в отличие от демократизаций, начавшихся после второй мировой войны и длившихся вплоть до второй половины 60-х годов, возникли не в связи и не в результате военного поражения каких-либо авторитарных режимов (если, конечно, вынести за скобки вопрос о поражении СССР в холодной войне). Они в целом происходят и в гораздо более благоприятном международном контексте, чем предшествующие волны демократизации [см. Никитченко 1996], в условиях, когда демократия стала своего рода "духом времени" (Zeitgeist). Наконец, исходные характеристики трансформирующихся общественных систем и политических режимов также существенно разнятся — от классического правого авторитаризма и военных хунт в Латинской Америке и Южной Европе до посттоталитарного авторитаризма в СССР и европейских социалистических странах либо такого анклава традиционного тоталитаризма сталинского типа, как в Албании, или "султанизма", как в Румынии. И, быть может, самое главное: эти демократические переходы в большинстве случаев не позволяют говорить о создании в их финале *консолидированных демократий* — они часто тормозятся или даже ведут к возрождению авторитарных порядков, подновленных псевдодемократической риторикой (как и происходит на значительной части постсоветского пространства). Так что же это — разрозненные явления, порожденные разными причинами и подчиняющиеся разным закономерностям, или звенья одного глобального процесса?

Таким образом, мы имеем дело с политико-проблемной ситуацией, для научного понимания которой необходимо разрешить ряд теоретико-методологических вопросов, особенно важных для той области сравнительной политологии, которая занимается посткоммунизмом в контексте транзитологии:

1. Есть ли достаточные основания для того, чтобы *конкретные и каждый раз индивидуальные случаи* переходов от недемократического правления к развитию демократических институтов и практики в разных странах и регионах, включая и Россию, в течение последней четверти века (среди которых много неудачных попыток) причислять к одной демократической волне?

2. Какие факторы в наибольшей мере определяют исход демократизации — *структурные*, т.е. преимущественно социально-экономические и культурно-ценностные предпосылки и условия, способствующие (препятствующие) становлению и закреплению демократических институтов и норм, или же *процедурные*, т.е. особенности и последовательность конкретных решений и действий, осуществляемых ограниченным кругом инициаторов и непосредственных политических участников процесса демократизации?

3. Возможен ли *теоретико-методологический синтез* различных — прежде всего структурного и процедурного — подходов к анализу феноменов современных посттоталитарных и поставторитарных трансформаций?

4. Допустимо ли рассматривать процессы посткоммунистической трансформации (в России и в других новых независимых государствах) в *общем теоретико-методологическом контексте поставторитарной демократизации* ее нынешнего третьего цикла (возможно, как фазу "длинных волн" кондратьев-

ского типа) или же феномен посткоммунизма своей спецификой выделяется из этого ряда?

Сравнительная методология в политической науке как раз и предполагает выявление элементов сходства и различия — в том числе между разными вариантами поставторитарной трансформации; здесь принципиально то, какие постоянные и какие переменные факторы выделяются в ходе этого сравнения и на каких основаниях. Отвечая на первый поставленный нами вопрос, мы, очевидно, можем отличить, как минимум, следующие *постоянные* — *субъективные и объективные* — факторы, действие которых в разной степени прослеживается почти во всех сравниваемых, хотя и во многом разнородных процессах [некоторые из них перечислены в: Markoff 1994]:

— *нормативное отношение к демократии* как к декларируемому (пусть даже на практике редко во всей полноте реализуемому) идеалу и цели предполагаемых общественных преобразований;

— *растущая массовая притягательность* (за рядом исключений, в основном в мусульманском мире и коммунистических анклавах) демократических моделей как результат широких культурных влияний прежде всего западного цивилизационного типа и обусловленная этим *делегитимизация авторитаризма* как модели современного национального развития;

— *реальное (хотя и отмеченное известной дискретностью) расширение демократических прав и свобод* и не проходящее без важных общественных последствий экспериментирование с демократическими институтами и процедурами;

— *четко проявившаяся именно в 80 — 90-е годы экономическая неэффективность авторитаризма*, особенно как инструмента общественной модернизации, опровергающая ранее распространенное представление о результативности авторитарной модели модернизации экономики [см. Geddes 1994; Maravall 1997];

— *образование такого международного контекста* (в т.ч. институционального — то есть поддерживаемого наднациональными, межгосударственными и неправительственными организациями), который специфически благоприятен для стимулирования перехода от авторитаризма к более демократическим формам правления, хотя и не для всех стран в равной мере.

Перечисленные обстоятельства позволяют указать, по крайней мере, на элементы частичного сходства между феноменами современных демократических переходов, пусть и разноосновными и/или развивающимися в неодинаковых общественных и экономических контекстах, но в конечном счете сливающимися в одну демократическую волну. Эти элементы сходства проявляются как в генезисе, так и во внутренней динамике современных переходов от авторитаризма — при том, что их результаты не только ничем не предопределены, но и весьма различны по сущности (моделям) устанавливаемых режимов.

Вне сомнения, переходы от недемократических форм правления, имевшие место в последние десятилетия в Южной Европе, Латинской Америке, Азии, Африке, Восточной и Центральной Европе и на территории бывшего СССР, настолько разнообразны, что их невозможно свести к какой-либо одной модели. Однако в тех случаях (а их все же не слишком много), когда демократизация — прежде всего в южноевропейских и некоторых латиноамериканских и центральноевропейских странах — была более или менее успешной, она подчинялась *определенной логике* (или последовательности) действий и событий [частично эта логика воспроизведена в: Vova 1991; Харитоновна 1996].

Так, в большинстве случаев успешных южноевропейских и латиноамериканских демократизаций авторитарных режимов инициатива шла *сверху* от части правящей элиты, расколовшейся на реформаторов — сторонников преобразований и консерваторов — противников перемен. Реформы начинались, строго говоря, не с демократизации как таковой, а с предварительной *либерализации* режима, его своеобразной “декомпрессии” или “расслабления”. В от-

личие от подлинной и институционально подкрепленной демократизации эта либерализация почти полностью контролировалась верхами и могла быть *преврана* ими в любой момент.

Заметим, что различие этих *двух фаз* общего процесса демократизации здесь имеет принципиальный характер. Вот как их характеризует А. Степан. В авторитарных условиях "*либерализация*" может включать сочетание политических и социальных изменений, таких как ослабление цензуры в СМИ, несколько большую "свободу рук" независимых рабочих организаций, восстановление ряда индивидуальных юридических гарантий (тип *habeas corpus*), освобождение большинства политических заключенных, возвращение политэмигрантов; не исключены также меры по более справедливому перераспределению доходов и — вероятно, самое важное — терпимость в отношении политической оппозиции. "*Демократизация*" вбирает в себя либерализацию, но является более широким и специфически политическим понятием, поскольку предусматривает открытую конкуренцию за право контроля над правительством, а это, в свою очередь, предполагает свободные выборы, определяющие состав кабинета. Либерализация по преимуществу модифицирует взаимосвязи государства и гражданского общества. А демократизация в основном меняет взаимоотношения между государством и политическим обществом как таковым. Понятно, что либерализация не обязательно должна выливаться в формы демократизации [Stepan 1989: ix].

Пытаясь более эффективно противостоять консервативным силам режима, реформаторы внутри системы, изначально занимавшие, как правило, центристские или близкие тому позиции, искали поддержку их действиям *извне* — обращались к силам гражданского общества, оппозиционным движениям и др. Балансируя между охранителями режима и его радикальными противниками, как между Сциллой и Харибдой, реформаторы-центристы на протяжении определенного времени выдерживали политику дозированных реформ. Однако санкционированная ими легализация радикальной оппозиции в качестве нового субъекта политического процесса, а также вызванная этим ответная консолидация консерваторов неизбежно вели к росту общественной напряженности и обострению конфликтов.

В большинстве случаев успешных демократических переходов решение вышеозначенного политического противоречия состояло не в победе одной из противоборствующих сил над другой или другими, а в оформлении особого рода *пакта* между соперничающими сторонами, устанавливающего "правила игры" на последующих этапах демократизации и определенные гарантии для проигравших (не всегда, впрочем, выполнявшиеся). За этим следовали первые свободные так наз. *учредительные выборы*, которые приводили к власти по преимуществу не центристскую группу начинавших реформы политиков, а лидеров и представителей радикальной оппозиции. Торжество последних, как правило, не бывало долгим.

Весьма часто, особенно тогда, когда новая демократически избранная власть была вынуждена осуществлять болезненные экономические реформы (причем подобное происходило не только в посткоммунистических странах), негативная массовая общественная реакция на них приводила к власти в ходе следующих демократических выборов — "*выборов разочарования*" — уже не радикалов, а в основном выходцев из старых правящих сил, которые, однако, вовсе не стремились к чисто реакционной реставрации. Напротив, они, как подлинные термидорианцы, посредством лишь некоторого отступления назад, фактически уравнивали новую политическую систему. Институционализация демократических процедур, и прежде всего смены политической власти (чередования), закладывала необходимые основы для возможной в последующем консолидации демократии (которая, повторим, отнюдь не является обязательным результатом начатых процессов демократических преобразований, более того, этот итог редко достигался). Иными словами, новая — демократическая — политическая реальность закреплялась каждый раз в осо-

24

бенном, индивидуальном, но неизбежном сплавe с предшествующими — недемократическими — традициями.

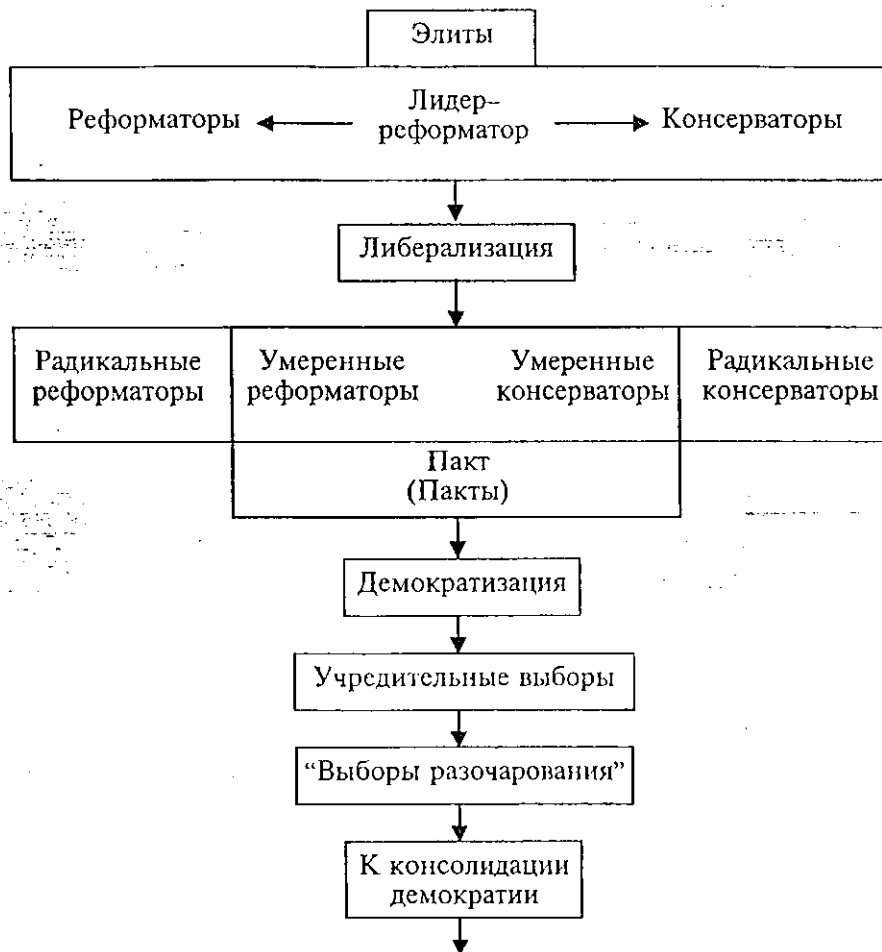


Рисунок 1

Вышеприведенная схема (см. рис. 1) — вовсе не универсальная модель демократизации. Она всего лишь фиксирует сходство и последовательность некоторых фаз в конкретных случаях успешных демократизаций южноевропейских и латиноамериканских политий.

Для нас же сейчас принципиально важен вопрос: в какой мере эта логика приложима к весьма разнообразным по исходным данным и характеру трансформационным процессам, протекающим в посткоммунистической Центральной и Восточной Европе, России и других бывших советских республиках? Ответить очень непросто — и прежде всего потому, что сегодня в методологическом арсенале исследователей нет, как представляется, интегрированной концепции, которая могла бы описать и объяснить все многообразие новых и разнородных явлений (социальных, экономических, политических, идеологических и психологических), возникших в связи с крахом коммунистических режимов. Вместе с тем социальная и политическая литература последнего десятилетия предложила различные исследовательские подходы к посткоммунизму, вскрывающие его вполне реальные сущностные черты.



---

С одной стороны, это попытки концептуализации посткоммунизма в рамках *транзитологических моделей*, авторы которых занимаются выявлением общей логики переходов от авторитаризма к демократии, происходивших в разных странах мира в последние два с лишним десятилетия [Di Palma 1990; Bova 1991; Przeworski 1991; Huntington 1991-92; Schmitter with Karl 1994; O'Donnell 1994; Linz and Stepan 1996; Reisinger 1997 и др.]. С этой точки зрения, горбачевская перестройка, распад СССР и крах коммунизма, последующие преобразования в посткоммунистической России и бывших социалистических странах могут быть поняты как звенья внутренне разнородного, но все же одного глобального процесса — *всемирной демократизации*.

С другой стороны, получило распространение и совсем иное толкование посткоммунизма — как настолько специфического (по исходным условиям, задачам, действующим политическим субъектам и др.) явления, что нет никаких оснований сравнивать его с поставторитарными демократизациями, характерными для Южной Европы и Латинской Америки [Tegtu 1993; Vucse 1995]. В этот подход вписывается и трактовка посткоммунизма как *“мирной революции”* [McFaul 1995; Fish 1995], не сравнимой по глубине и масштабности политических и социоэкономических задач с изменениями по преимуществу только политических режимов при переходах от правого авторитаризма к демократии.

Современный посткоммунизм и в самом деле *многомерен* (заметим, что на это обстоятельство справедливо обращает внимание М.Макфол, хотя мы не можем согласиться с некоторыми его выводами, прежде всего пониманием постсоветской трансформации как *“мирной революции”*). Именно поэтому разные его стороны могут быть концептуализированы в разнообразных теоретических моделях, интерпретирующих посткоммунизм и как демократизацию авторитарного политического режима, и как трансформацию политической системы с сохранением многих традиционных черт, и как переход от командной экономики к рыночной, и как составной элемент глобальной демократической волны, и как распад последней в мире империи либо национальное самоопределение со становлением новых государствности и национальной идентичности. Возможны и другие теоретические описания. В отдельных своих измерениях посткоммунизм одновременно принадлежит разным, хотя и взаимопересекающимся, типам и модификациям явлений и процессов. Время для создания интегрированной теории посткоммунизма, по всей видимости, еще не пришло, пусть даже потому, что само посткоммунистическое развитие продолжается и не получило сколь-нибудь завершенных, выкристаллизовавшихся форм. Эта содержательная неопределенность отражена и в самом термине *“посткоммунизм”*, который воспринимается как негативный по смыслу.

Видимо, в многообразии феномена посткоммунизма, поддающегося концептуализации в разных теоретических парадигмах, как раз и состоит причина распространенного в западной литературе мнения о неправомочности каких-либо аналогий между посткоммунизмом и признанными *“классическими”* поставторитарными демократизациями в Южной Европе и Латинской Америке. Споры нет, противники уподобления демократизации и посткоммунизма совершенно правы, когда фиксируют очевидные особенности посткоммунистических трансформаций: двойную задачу политической демократизации и перехода к рыночной экономике; необходимость демонтажа значительной части устаревающих производственных мощностей ради модернизации и реструктуризации других; отсутствие, в большинстве случаев, первоначального пакта между реформаторами и консерваторами; возникновение этнонационалистической (т.е. сущностно недемократической) реакции на коммунистический коллапс; зачаточный характер гражданского общества при аморфности связей между его изолированными протоэлементами и государ-

ством и др. Этот реестр посткоммунистических отличий от традиционного поставторитаризма легко может быть продолжен.

Отсюда, однако, вовсе не следует, что основывающиеся на анализе поставторитарных демократизаций транзитологические концепции предлагают только одну описанную выше модель перехода к демократии — через пакт между реформаторами и консерваторами в расколотой политической элите (наподобие хрестоматийного “пакта Монклоа”). В действительности, это *лишь один из возможных* и эмпирически редко встречающийся вариант, хотя во многих отношениях он наиболее оптимален с точки зрения эффективности и темпа демократического перехода. Заметим, что в других вариантах демократических переходов (посредством постепенных реформ, осуществляемых группой реформаторов в элите, прямого навязывания демократических реформ силовыми методами сверху или путем революционных действий снизу и др.) шансов на стабильный переход, а затем и на консолидацию демократии оказывается гораздо меньше.

При этом и переход к демократии через пакт, и другие распространенные модели общественных трансформаций все же не обобщают реального многообразия сложных и многомерных процессов, которые относятся к современной демократической волне. Вместе с тем сравнение различных вариантов перехода от авторитаризма вовсе и не должно претендовать на конструирование одной общеприменимой парадигмы демократизации. *Научная цель*, очевидно, состоит в другом — в выявлении связи и последовательности некоторых фаз в определенном классе реальных общественных процессов. Именно такой подход позволяет обнаружить некоторые характерные закономерности наиболее эффективных и успешных переходов к демократии. Причем *par excellence* такие закономерности свойственны отнюдь не всем вариантам перехода от недемократических форм правления, но лишь наиболее успешным.

12

Вышесказанное, как представляется, позволяет указать на то, что слишком расширительное использование понятия демократизации применительно ко всем разновидностям общественных трансформаций, так или иначе вписывающихся либо связанных с современной демократической волной, вряд ли всегда оправдано, особенно если иметь в виду реальную многомерность, разновекторное движение и неодинаковые практические результаты этих процессов. С нашей точки зрения, более широкое в содержательном и более нейтральное в оценочном плане понятие “*демократического транзита (перехода)*” — в отличие от “перехода к демократии”, фактически постулирующего редко встречающийся в чистом виде итог процесса, — лучше отражает разнообразие обстоятельств, особенностей и многовариантность конечных форм рассматриваемых нами общественных трансформаций [см. Мельвилль 1997, 1997а].

Иными словами, демократические транзиты как таковые не означают гарантированного перехода к демократии и уж тем более ее консолидацию. Так мы обозначаем полиморфные процессы перехода от одного общественного и политического состояния к другому, причем, как уже подчеркивалось выше, в качестве конечного пункта вовсе не обязательно (и даже редко) выступает демократия. Однако такие процессы (по крайней мере, в определенной их части) характеризуются влиянием выделенных выше общих — и в этом смысле универсальных — факторов: нормативное отношение к демократии и массовая притягательность демократических идеалов, экономическая неэффективность и делегитимизация авторитаризма, экспериментирование на практике с демократическими институтами и процедурами, благоприятная для демократизации международная среда и др. Именно это и позволяет рассматривать многообразные по своему характеру и результатам демократические транзиты как составные элементы нынешней глобальной (хотя и сущностно весьма разнородной) демократической волны.

## СТРУКТУРНЫЙ VS. ПРОЦЕДУРНЫЙ ПОДХОДЫ К ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ТРАНЗИТАМ

Приведенная нами выше генерализация субъективных и объективных факторов, позволивших объединить в *категорию демократических транзитов* различные по своему характеру и результатам общественные трансформации, протекающие в русле современной демократической волны, не может, однако, объяснить эти различия. В самом деле, почему в одних странах демократизация начинается раньше и проходит успешнее, чем в других? Почему одни политиканы сами предпринимают постепенную демократизацию недемократического режима, а другие сопротивляются ей вплоть до распада режима? В современной сравнительной политологии четко прослеживаются два различных подхода к этим вопросам. В построении общих моделей, или идеальных типов, генезиса демократии одни авторы сделали упор на *структурные факторы* (прежде всего на государство- и нациеобразующие, социально-экономические и культурно-ценностные условия и предпосылки демократии), а другие — на *факторы процедурные* (особенно на выбор и последовательность конкретных решений и действий тех политических акторов, от которых зависит процесс демократизации).

Так, представители первого — структурного — подхода [Lipset 1959; Almond and Verba 1963; Rustow 1970; Almond and Verba 1980; Inglehart 1988; Рус 1990; Lipset 1996 и др.] выявляют (в разных сочетаниях) основные корреляции между некоторыми социально-экономическими и культурно-ценностными переменными и вероятностью установления и сохранения демократических режимов в различных странах. Такие корреляции понимаются именно как структурные — то есть обусловленные влиянием тех или иных объективных общественных структур, а не субъективными намерениями и действиями участников политического процесса — предпосылки и условия демократизации и демократии.

Эти авторы, если свести их концепции в некую обобщенную модель, выделяют три основных типа структурных предпосылок демократии: во-первых, обретение *национального единства* и соответствующей *идентичности*; во-вторых, достижение довольно *высокого уровня экономического развития*; и в-третьих, массовое распространение таких *культурных норм* и ценностей, которые предполагают признание демократических принципов, доверие к основным политическим институтам, межличностное доверие, чувство гражданственности и др.

Первое структурное условие практически не вызывает сомнений — история свидетельствует, что проблема национального единства и идентичности действительно решается до начала процесса демократизации. В противном случае она может превратиться (чаще всего так и бывает) в серьезное препятствие на пути демократических преобразований. Понятно, почему Д.Растоу называет национальное единство “единственным предварительным условием демократии”, имея в виду, что границы государства должны быть устойчивыми, состав его жителей — постоянен, а у подавляющего числа граждан потенциальной демократии не должно быть сомнений в том, к какой именно политике они принадлежат, иными словами, национальное единство признается как бы на бессознательном уровне [Rustow 1970]. Острые этнонациональные разногласия, ведущие к различным формам национализма и подъему националистических движений, действительно не позволяют достичь демократии в данных общественных условиях.

Впрочем, даже в некоторых развитых демократических государствах все же сохраняются нерешенные национальные проблемы — например, Басконии для Испании, Корсики для Франции, Квебека для Канады, Северной Ирландии для Великобритании и др. Однако в большинстве случаев они либо локализованы и не ставят под угрозу территориальную целостность государства и

общенациональную идентичность, либо для их решения оппоненты стремятся не прибегать к насилию, а опираться на демократические институты и методы снятия конфликтов (например, на референдум). Но и в таких обстоятельствах национализм, особенно в его острых формах, порожаемый недоурешенностью проблем национального и территориального единства и идентичности, несовместим с демократией. В первую очередь это относится к только начинающим демократизацию странам, в которых данный процесс может не просто застопориться, но и быть кардинально деформирован в силу несочетающегося с демократией систематического притеснения каких-либо этнических групп или даже построения, пусть под прикрытием демократической риторики, этнократических государств (тенденции такого рода довольно четко прослеживаются на определенных участках постсоветского пространства).

Именно проблема совместимости демократии с глубокими внутренними противоречиями в неоднородных (прежде всего этнически) обществах оказалась в основе выдвинутой А. Лейпхартом концепции “*сообщественной демократии*” [см. Lijphart 1977]. По логике данной концепции, различные элиты, репрезентирующие эти противоречия и агрегирующие интересы сторон участников конфликта, в целях достижения демократического согласия и закрепления институтов демократии должны ориентироваться не на конфликт, а на сотрудничество. Однако эта концепция, как и предлагаемые в ее рамках технологии достижения демократического согласия в качестве посылки опираются фактически на то же самое условие — сохранение единства страны и общей идентичности в сознании элит. Поэтому концепция “*сообщественной демократии*” отнюдь не опровергает указанную исходную посылку структурного подхода к демократии и демократизации.

14

В самое последнее время к этому типу корреляций — и с достаточными основаниями — стали более настойчиво относить и то обстоятельство, что демократия возможна лишь там, где существует *эффективное государство*. На этот фактор вновь обратили внимание прежде всего исследователи демократических переходов [см., напр. Linz and Stepan 1996]. Новый акцент на сильной и эффективной государственности в качестве предпосылки демократии объясняется в том числе и реально проявившимися разнообразными ситуациями, когда распад традиционных (= авторитарных и посттоталитарных) государственных структур в процессе демократического транзита не приводил к формированию новых и результативных институтов государства, пользующихся демократической легитимностью. Так случилось не только в России, но и на большей части постсоветского пространства.

Второй тип корреляции — между демократией и уровнем социально-экономической модернизации общества — сегодня вызывает уже гораздо больше сомнений, чем несколько десятилетий назад, когда сторонники структурного подхода к демократизации сформулировали зависимость между благосостоянием нации и вероятностью того, что она станет демократией [Lipset 1959: 75]. Сомнения эти в теоретическом плане были выражены еще Д. Растоу, но теперь опираются на более обширный фактический материал.

В теории поставлен неслучайный вопрос: правомерно ли вообще трактовать демократию в духе экономического детерминизма — как прямое следствие определенных социально-экономических условий? Для демократии важны не экономическое развитие и достижение благосостояния как таковые, а создание в их результате предпосылок формирования массового среднего класса в качестве ее социальной базы [Moore 1966: 418]. Впрочем, история (вспомним хотя бы о веймарской республике) свидетельствует: и это не гарантирует демократию.

Не вписываются в такое понимание генезиса демократии и определенные факты. Известны недемократические режимы с высоким уровнем экономического развития (к примеру, Сингапур или некоторые государства Персид-

ского залива). Между тем Индия, страна со вполне устойчивыми демократическими порядками, продолжает оставаться одной из беднейших и наименее развитых. Эмпирические исследования последнего времени [Przeworski and Limongi 1997; Magavall 1997] показывают, что прямой зависимости между демократизацией и уровнем экономического развития нет. Демократизация не является непосредственным продуктом экономической модернизации и может быть начата и в экономически неразвитых обществах, хотя более высокая стадия развития даст больше шансов для сохранения демократии.

Наконец, тезис о взаимообусловленности демократии и уровня модернизации, поскольку из него фактически следует, что усилия по демократизации обществ без некоего "должного" развития обречены на неудачу, в определенном смысле обезоруживает тех, кто не хотел бы пассивно ждать результатов "объективной" общественной эволюции. Это значительно сужает список стран, которые могли бы рассчитывать на успешную демократизацию в обстоятельствах современной демократической волны.

К числу структурных предпосылок описываемого идеального типа процесса демократизации относят и наличие в обществе культурных условий, прежде всего распространенности тех ценностей и установок, которые ассоциируются с гражданской культурой ("civic culture") [Almond and Verba 1963; Inglehart 1977; Almond and Verba 1980 и др.]. Речь идет об уже упоминавшихся выше межличностном доверии, поддержке демократических институтов, признании индивидуальных прав и свобод, политической терпимости, чувстве индивидуальной политической "эффективности", политическом участии, а также о некоторых, по преимуществу протестантских (и отчасти католических), религиозных традициях.

Так, по словам Р.Даля, "возникновение и живучесть демократического правления среди группы людей определенным образом зависит от их убеждений" [Dahl 1989: 30]. Р.Инглхарт выражается еще более определенно: "Эволюция и выживаемость массовой демократии предполагают появление некоторых поддерживающих ее привычек и ориентаций среди широкой общественности" [Inglehart 1988: 1204]. У.Мишлер и Р.Роуз так резюмируют подобную позицию: определяющей характеристикой демократических режимов является то, что их существование зависит от наличия в обществе широкой ценностной поддержки [Mishler and Rose 1996].

Действительно, современная демократия рождалась прежде всего в протестантских странах, и ее распространение в католическом мире было непростым делом. По-видимому, еще предстоит убедительно продемонстрировать, что демократия в ее современном понимании может прочно укорениться и на православном, мусульманском, конфуцианском и иных культурно-цивилизационных субстратах\*. Не вызывает сомнения и то, что нормы и ценности плюрализма, терпимости, доверия, признания демократических прав и свобод — наряду, как уже отмечалось, с довольно высоким уровнем экономического развития и благосостояния — создают благоприятный для демократии общественный климат. Именно в этом смысле действительно существуют корреляции между демократией, с одной стороны, и политической культурой — с другой, верно подмеченные сторонниками структурного подхода.

Иное дело, что наличие таких корреляций — совсем не то же самое, что предварительные структурные условия, без которых было бы невозможно начинать процесс демократического перехода. Во-первых, установленные корреляции указывают не на обязательные предпосылки, а лишь на факторы,

\* Здесь следовало бы заметить, что В.М.Сергеев в одной из частных бесед с автором этих строк обратил внимание на некоторые функциональные параллели между отдельными разновидностями буддизма в Юго-Восточной Азии и веберовской "протестантской этикой", явно способствующие демократическому транзиту в "неклассических" культурно-ценностных условиях. Очевидно, этот важный вопрос нуждается в самостоятельном анализе.

благоприятствующие демократизации либо затрудняющие ее. Во-вторых, то, что некоторые авторы считают предпосылками и условиями демократии, в реальности может оказаться (и часто оказывается) результатами и предпосылками самого процесса демократизации: по выражению С.Фиша, “демократия нередко сама создает демократов, а не наоборот” [Fish 1995: 79].

В частности, сама практика демократических транзитов описываемой нами “третьей волны” продемонстрировала, что обвалы недемократических режимов и попытки строительства новых (как правило, заимствованных) демократических институтов напрямую не связаны и тем более не предполагают в обязательном порядке наличия и массового распространения в переходном обществе каких-либо специфически демократических ценностей и ориентаций. Современные демократические транзиты (т.е. те, которые прослеживаются с середины 70-х годов) носят по преимуществу *эндогенный* характер и являются скорее результатом определенных решений и выбора политической тактики и стратегии ключевыми — их, как правило, не бывает слишком много — политическими акторами, хотя общество в целом, разумеется, создает определенный контекст для этого процесса.

По сути дела, именно такого рода сомнения относительно универсальности и обоснованности модели с некими едиными социокультурными предпосылками демократии привели к созданию в современной транзитологии иного методологического подхода к проблемам ее зарождения, в фокусе которого оказались эндогенные факторы демократизации и демократии — те или иные конкретные процессы, процедуры и политические решения, осуществляемые самими агентами демократизации [O'Donnel and Schmitter 1986; Linz 1990; Di Palma 1990; Przeworski 1991; Schmitter with Karl 1994; Karl and Schmitter 1994]. С этой точки зрения, последовательность и взаимообусловленность определенных политических решений и действий, выбор тактики теми акторами, которые инициируют и осуществляют демократизацию, важнее для ее исхода, нежели существующие (или отсутствующие) к нужному моменту предпосылки демократии. Главное в данном подходе — взаимодействие конкурирующих элит, сознательный выбор ими в процессе политического торга каких-либо организационных форм и институтов нового политического устройства.

Сторонники процедурного подхода (его иногда называют еще “*волонтаристским*”) исходят из посылки о том, что никакие “объективные” социальные, экономические, культурные и иные факторы не в состоянии ни объяснить, ни предсказать, кто конкретно, какие политические силы и акторы в определенной ситуации будут отстаивать недемократический статус-кво или бороться за его ниспровержение [O'Donnel and Schmitter 1986]. Они считают, что действия политических акторов, инициирующих и осуществляющих демократический транзит, не предопределены даже их “объективным” положением в общественной структуре. Напротив, их “субъективный” выбор сам творит новые политические возможности.

В этой второй концептуальной модели есть особый резон именно применительно к нынешней демократической волне, отличающейся крайним разнообразием отправных точек, политических траекторий, стратегий и повесток преобразований (например, вариантов демократических транзитов от Парагвая и Гондураса до Польши и Румынии). Но так ли эти два подхода — структурный и процедурный — исключают друг друга, как принято думать? (Заметим, кстати, что и сами сторонники каждого из данных подходов не склонны к их абсолютизации — они признают, как правило, роль и влияние определяющих их факторов, а различаются по сути дела прежде всего трактовкой того, какие из них являются первичными и решающими.)

По нашему мнению, между структурным и процедурным методологическими подходами действительно нет непреодолимого противоречия. Более того, они *взаимодополнимы*, ибо фактически делают упор на разные стороны

одной группы явлений, которую мы выше определили как демократические транзиты. Теоретически ничто, по крайней мере *a priori*, не препятствует синтезированию двух методологий, одна из которых обращает внимание на структурные факторы (даже с учетом сомнений в отношении их универсальности), а другая — на процедурные.

Об этой принципиальной возможности говорят и Дж. Мэхони и Р. Снайдер: “Критерии для *интегрированного подхода* к анализу изменений режимов содержат компоненты волюнтаристского и структурного подходов: он должен опираться на методологические и теоретические элементы того и другого. Интегрированные подходы отличаются тем, что они включают оценку субъективных действий акторов и объективных условий в качестве первичных причинных переменных; анализ ближайших и отдаленных факторов; методологически важный учет специфических и общих причин изменений режимов; а также многоуровневые объяснения, которые сочетают микро- и макроуровни анализа” [Mahoney and Snyder 1995: 9].

Говоря о принципиальной возможности теоретического синтеза структурного и процедурного подходов к изучению становления демократии, нельзя не обратить внимание и на попытки преодоления их методологической односторонности и выработки более многомерных моделей, учитывающих последний опыт структурирования новой социально-политической реальности. Такого рода поиски идут сегодня в разных направлениях — например, в рамках *неоинституционального* анализа роли возникающих в ходе демократического транзита институтов [O’Neil 1996]. Другие авторы пытаются выявить, насколько характер и *структуры старого режима* воздействуют на динамику и результаты демократического транзита — в частности, каким образом авторитарные лидеры задают правила участия в обновленческом политическом процессе, которые сказываются и на фазе распада режима; как тип уходящего режима и структуры старых элит влияют на возникновение, особенности действия оппозиции, на вероятность достижения пактов и др. [Bratton and Van De Walle 1994; Easter 1997].

И тем не менее нужно признать, что на сегодняшний день даже предварительное концептуальное обобщение этих двух методологических подходов остается для транзитологии сущностно нерешенной задачей. Между тем такой синтез важен и для выработки интегрированной теории современного посткоммунизма, о чем говорилось выше. Выявление общего и особенного в различных типах демократических транзитов (в т.ч. в России) может способствовать поиску ответов на этот теоретический вызов.

#### **“ВОРОНКА ПРИЧИННОСТИ” КАК ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ МОДЕЛЬ ДЛЯ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО СИНТЕЗА**

Если исходить из разделяемой нами идеи о принципиальной теоретико-методологической взаимодополнимости структурного и процедурного подходов, в качестве отправной точки размышления представляется особенно продуктивной мысль С. Ларсена о том, что условия первоначального пакта задают своего рода “потолок”, т.е. предел осуществляемым реформам [Larsen 1997]. В развитие этой идеи можно добавить, что “потолок” реформ определяется как результат ограничений, проистекающих не только из условий заключенного пакта, но и всех предшествующих традиций и исторического, в т.ч. экономического и культурного, контекста.

Сторонники процедурной методологии, безусловно, правы в том, что конкретные решения и действия политических акторов во многих ключевых аспектах определяют ход демократического транзита и связанных с ним общественных преобразований. Акторы сами выбирают свои действия, стратегию и тактику, тем самым намечая специфику устанавливаемых процедур и институтов. Однако в развитии транзита акторы осуществляют выбор политиче-

ских институтов и действий в обстоятельствах, которые созданы не ими самими и являются *внешними* по отношению к самому выбору. Именно на это справедливо обращают внимание сторонники структурного подхода.

Иными словами, этот выбор не полностью произволен и лишен предварительных посылок, как мог бы быть выбор в условиях общественной *tabula rasa*, на которой можно воплотить любой политический проект. Данный выбор определяют не только сами процедуры, т.е. конкретные политические действия, — он зависит и от структурных факторов, прежде всего причинно обусловленных культурными традициями и широким общественно-экономическим контекстом. В самом деле, начинать строить демократию можно, не дожидаясь, пока созреют подходящие, благоприятные для нее условия, однако в конечном счете исход конкретного демократического транзита и перспективы консолидации демократии зависят и от структурных факторов.

Демократия как *институционализируемая неопределенность* [Przeworski 1991] все же предполагает выбор между вариантами, которые сами в значительной степени *определены*. В самом деле, именно структурные — государство- и нациеобразующие, социально-экономические и культурно-ценностные — факторы определяют содержательное наполнение выбираемых формальных процедур и институтов (и объясняют, например, почему в одних случаях выборы становятся важнейшим институтом консолидируемой демократии, а в других — используются новой олигархией в качестве механизма самосохранения).

Итак, мы исходим из предположения (на наш взгляд, вполне обоснованного), что *теоретико-методологический синтез* структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам не только принципиально возможен, но и желателен, поскольку позволил бы учесть в анализе более широкую совокупность факторов и переменных и построить более многомерные модели изучаемых процессов. Мы также считаем, что в поиске возможных путей хотя бы к первичному синтезу такого рода небесполезным может оказаться специфическая методология анализа, впервые использованная в классической работе 1960 г. Д.Кэмпбелла и его коллег “Американский избиратель” и названная ими “*воронкой причинности*” (funnel of causality)\*.

Д.Кэмпбелл и его соавторы так определяют эту аналитическую методологию: “Представим себе последовательность событий, как бы находящихся внутри *воронки причинности* <...> Представим себе, что ось воронки — это временное измерение. События понимаются таким образом, как если бы они следовали одно за другим в сходящейся последовательности причинных цепей, двигаясь от широкой части конуса к его сужению. Форма воронки является логическим результатом избранной для объяснения задачи. Большинство сложных событий в воронке является результатом многочисленных предшествующих причин. Каждое из таких событий, в свою очередь, влияет на многочисленные последствия, однако наш фокус внимания сужается по мере того, как мы приближаемся к переменной зависимого поведения. Мы постепенно исключаем те последствия, которые перестают оказывать влияние на политическое действие. Поскольку мы вынуждены рассматривать все частичные причины как существенные в каждый отдельный момент, то имеющих для нас значение последствий намного меньше, чем их причин. Результатом является эффект конвергенции, схождения в одной точке” [Campbell, Converse, Miller and Stokes 1960: 24]. Заметим, что данная методология показала свою продуктивность в исследованиях электорального поведения, но ее эвристический потенциал гораздо больше, как это автор попытается показать ниже.

\* Сама мысль об использовании методологии “воронки причинности” применительно к анализу демократических транзитов была в самом общем и схематичном виде подсказана автору С.Ларсеном в частном разговоре в сентябре 1997 г. Позднее упоминание этой методологии в том же контексте, равно как и некоторые примеры ее применения, автор обнаружил в не опубликованной до сих пор, насколько ему известно, работе Дж.Мэхони и Р.Снайдера, тезис из которой приводился выше.



Использование методологии “воронки причинности” применительно к интересующей нас проблеме предполагало бы осуществление многофакторного анализа демократического транзита, последовательно сужающего фокус внимания *от макро- до микроуровней* (примерно об этом говорят Мэхони и Снайдер). В соответствии с этой методологической схемой факторы, влияющие на ход демократического транзита — от первичной либерализации режима вплоть до учреждения новых демократических институтов и процедур, — могли бы быть проанализированы на следующих семи условных уровнях переменных (от наиболее широкого макроуровня до максимально суженного микроуровня):

1. *Внешняя международная среда* (мировая экономическая ситуация, политико-стратегические условия и отношения, межгосударственные и международные неправительственные взаимосвязи, “дух времени”, или *Zeitgeist*), и др.

2. *Государство- и нациообразующие факторы* (единые территория и государство, чувство национальной идентичности и т.п.) — в качестве условия и предпосылки самого движения к демократии.

3. *Общий социально-экономический уровень развития и модернизации, или степень “осовременивания”, общества.*

4. *Социально-классовые процессы и условия* (степень дифференциации и развития социальной структуры, взаимоотношения между классами и “несущими” социальными конструкциями общества).

5. *Социокультурные и ценностные факторы*, т.е. доминирующие в обществе культурно-политические ценности и ориентации.

6. *Политические факторы и процессы* (взаимодействие партий, общественно-политических движений и групп интересов, в т.ч. организованных, с новыми политическими институтами, согласие этих политических субъектов с продемократическими процедурами, выбор ими стратегий и тактик).

7. *Индивидуальные, или личностные, политико-психологические факторы* (конкретные действия и волевые решения ключевых политических акторов, а также их “харизматичность”).

В процессе анализа исследование факторов, влияющих на ход демократического транзита, с постепенным продвижением от переменных макроуровня к переменным микроуровня следовало бы осуществлять соответственно определенной методологической логике: “спуск” на каждый последующий уровень анализа предполагает, что объяснительный потенциал факторов предшествующего уровня уже исчерпан. Собственно говоря, в этом *сужении фокуса анализа* и заключается сама идея методологической “воронки причинности”. При этом *перемещение с макро- на микроуровень* как раз и предполагало бы постепенный переход от преимущественно структурного к преимущественно процедурному анализу. Таким образом, оба подхода могли бы быть синтезированы в рамках одной общей методологической модели, которая в конечном счете вывела бы анализ на многофакторную интерпретацию того, как и почему происходит (или не происходит) учреждение новой демократии.

Заметим, что это, разумеется, не исключает возможности (и даже эвристической эффективности) специального изучения какого-либо из указанных выше уровней в отдельности. Однако обобщенный, интегрированный анализ предпосылок, условий, контекста и обстоятельств демократического транзита и его исхода, как представляется, предполагает все же теоретико-методологический синтез на всех семи уровнях в совокупности. Только тогда можно было бы рассчитывать на более или менее целостное и систематизированное описание искомого ключевого события демократического транзита — самого учреждения демократического политического режима и соответствующих институтов и процедур.

Является ли методология, названная “воронкой причинности”, наиболее оптимальной в качестве первого этапа исследования на пути к созданию общей теории демократического транзита? Во-первых, идеальных методологий вообще не существует. Во-вторых, высказываемая по ее поводу критика не во

всем убедительна. Например, Мэхони и Снайдер считают, что она фактически изолирует акторов и структурные факторы друг от друга. С нашей точки зрения, это как раз не так: снижение с макро- на микроуровень исследования показывает, что акторы, выбирающие процедуры, не свободны, не самостоятельны от влияния “внешних” структур. Поэтому, с некоторыми уточнениями, применение данной методологии представляется оправданным, во всяком случае на первых фазах исследования.

Конечно, возникает и такой вопрос: будет ли *систематизированное описание факторов* по многомерной методике теоретическим объяснением, адекватным сложности самого явления. Строго говоря — нет. Предлагаемое нами использование методологии “воронки причинности” не может заменить других научных поисков для разработки интегрированной теории демократического транзита. И даже критика любого опыта адаптации данной методологии к нуждам транзитологии будет вкладом в ее дальнейшее совершенствование. Вместе с тем, вряд ли кто возьмется всерьез оспорить то, что структуризация и систематизация факторов, которые определяют ход демократического транзита, — все же обязательный пункт, предваряющий попытки построения общей теории.

Важно особо подчеркнуть, что предложенная методологическая модель есть лишь *один из возможных* путей к поиску объяснений “тайны” — феномена учреждения демократии как такового, но никак не сами эти объяснения. Это, строго говоря, потенциальные методологические контуры исследования, конкретное содержательное наполнение которого — применительно к каждому специфическому случаю — может быть различным.

Наконец, есть еще одно значимое дополнительное обстоятельство, которое нельзя не принять во внимание при отработке многофакторной методологии анализа демократических транзитов. Дело в том, что практика транзитов “третьей волны” убедительно продемонстрировала, что само по себе установление формально демократических институтов и процедур вовсе не гарантирует собственно демократический результат самого процесса перехода. Именно поэтому в транзитологии и закрепилось важнейшее аналитическое различие двух основных фаз в демократическом транзите — фазы *учреждения демократии* и фазы ее *консолидации*.

Показательно и другое: если сам процесс учреждения демократических институтов и процедур проанализирован транзитологами довольно полно и соответствующим образом концептуализирован в различных — прежде всего структурных и процедурных — моделях, то консолидация демократии во многом остается нераскрытой проблемой (в т.ч. по очевидной и уже отмеченной нами не раз причине — консолидация демократии на деле представляет собой весьма редко встречающийся исход демократического транзита). Видимо, отчасти по этой причине в современной транзитологии постепенно складывается представление о том, что консолидация демократии выходит за рамки внутриполитических процессов и определяется разными типами факторов, и ее анализ, соответственно, должен предполагать разные уровни.

А.Пшеворски, например, обращает внимание на сочетание политических и экономических факторов: “Демократия становится консолидированной, — пишет он, — когда в данных политических и экономических условиях определенная система институтов становится единственно возможной (the only game in town)” [Przeworski 1991: 26]. Х.Линц и А.Степан, в свою очередь, выделяют следующие сферы, в которых консолидированная демократия получает поддержку и воплощение: 1) гражданское общество (взаимодействие государства с независимыми общественными группами и объединениями); 2) политическое общество (демократические процедуры и институты); 3) правовое государство; 4) эффективный государственный аппарат (бюрократия, которую может использовать в своих целях новая демократическая власть); и 5) экономическое общество (т.е. система социальных институтов и норм, выступающих посредниками между государством и рынком) [Linz and Stepan 1996].

По нашему мнению, при анализе процесса консолидации демократии (равно как и препятствующих этому факторов и обстоятельств) также могла бы быть полезна модифицированная методология "воронки причинности". Но, по всей видимости, применительно к такого рода исследовательской задаче попытка синтеза структурного и процедурного подходов, о которой мы говорили выше, предполагала бы уже *обратное движение* в аналитике — то есть *от микро- к макрофакторам*. Можно с некоторой долей уверенности утверждать, что здесь *логика анализа отражает логику реального процесса консолидации демократии*. (И этот тезис мы намереваемся развивать в наших дальнейших исследованиях.) Предлагаемое изменение вектора анализа от переменных факторов низшего уровня к переменным факторам высшего уровня обусловлено, на наш взгляд, самой демократической консолидацией, представляющей собой многоуровневый процесс восхождения от процедурных индивидуальных действий к организованным политическим взаимодействиям, формированию социально-классовых факторов и далее — структурных обстоятельств социально-экономического и культурно-ценностного контекста, государственных и национальных факторов и, наконец, появлению позитивно влияющей внешней среды.

Иными словами, консолидация демократии, если и становится реальностью, то в процессе намного более сложном и позднем, чем формальное учреждение (инаугурация) демократических институтов и процедур. Потому и ее анализ логичнее проводить в обратном направлении по отношению к анализу процесса учреждения демократии — в постепенном движении от процедурных к структурным факторам. Соответственно, при исследовании (или моделировании) процесса консолидации демократии с использованием методологической модели, предполагающей интеграцию структурного и процедурного подходов, "воронка причинности" оказывается как бы перевернутой, что и отражено в описываемой нами исследовательской логике.

Анализ продвижения к консолидации демократии начинается с уровня индивидуальных решений и действий, осмысления которых, однако, совершенно недостаточно для объяснения этого процесса и стоящих на его пути препятствий. Поэтому на следующем исследовательском этапе мы должны перейти на более широкий объяснительный уровень политических факторов и процессов и сосредоточить свое внимание на изучении взаимодействий политических партий, общественных движений и организованных групп с новыми учрежденными политическими институтами, а также особенностей выбора и реализации политических стратегий и тактик. Однако уровень политических взаимодействий (даже в тех случаях, когда формальные институты и процедуры демократии получают адекватное содержательное наполнение) сам по себе, т.е. не подкрепленный факторами более широкого порядка, явно не удовлетворяет потребностям демократической консолидации. Прочность демократической политики, в свою очередь, опирается на совокупность более широких социально-классовых факторов (таких, например, как наличие в обществе более или менее массового среднего класса, уровень социальной конфликтности и др.). Вводя последовательно в рассмотрение эти факторы и обстоятельства, мы тем самым начинаем осуществлять переход от преимущественно процедурных к структурным аспектам анализируемого процесса.

Но и этого аналитического среза недостаточно для того, чтобы можно было обоснованно судить о степени реальной консолидации демократии — необходим переход на еще более широкий уровень структурных факторов, что означает выход на общий социально-экономический и социокультурный контекст (оценки социально-экономического развития и распространенности признаков демократии культурно-ценностных ориентаций). Немаловажным условием и предпосылкой любой демократии (и тем более консолидированной) является наличие самого государства, причем эффективного, и национальной идентичности. И, наконец, дополнительным фактором устойчивости консо-

лидерированной демократии выступает внешняя среда, создающая для нее в идеале благоприятный (либо, напротив, неблагоприятный, угрожающий) международный контекст.

В обобщенном виде теоретико-методологическая модель анализа структурных и процедурных факторов, влияющих на ход демократического транзита, могла бы быть представлена с использованием двух разнонаправленных "воронок причинности" следующей схемой:

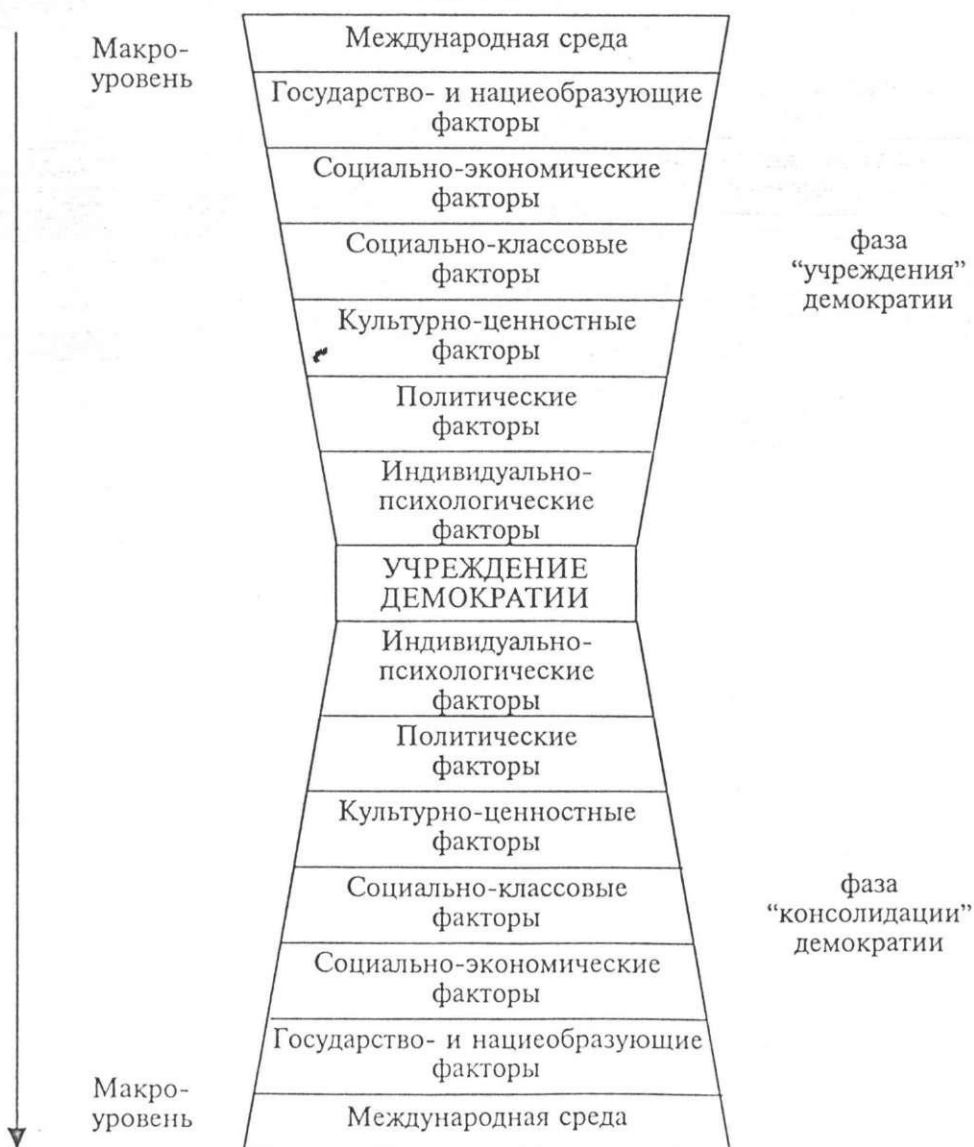


Рисунок 2

## ЭСКИЗ МЕТОДОЛОГИИ ИССЛЕДОВАНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ТРАНЗИТА В РОССИИ

Предложенная выше (и отнюдь не единственно возможная) методологическая схема интеграции структурного и процедурного подходов к проблеме демократического транзита с использованием частично модифицированной методологии "воронки причинности", как нам представляется, применима для рассмотрения конкретных случаев трансформационных и переходных процессов, в т.ч. и в России. Но прежде чем приступить к методологическому эскизу многофакторного подхода к анализу специфики демократического транзита в нашей стране, следовало бы оценить те некоторые — и лишь частичные — *анalogии*, наблюдающиеся между ним и "классическими" вариантами переходов от авторитаризма. При всех кардинальных различиях между российской посткоммунистической трансформацией и успешными южноевропейскими и латиноамериканскими переходами от правого авторитаризма к демократии она (по крайней мере, на начальных этапах) последовательно подчинялась некоторым константам процедурной модели перехода к демократии, что можно проследить по различным фазам горбачевской перестройки.

В рассуждениях на эту тему (с общей ссылкой на то, что в политике аналогии работают плохо) часто подчеркивается: приход М.Горбачева к власти не был результатом раскола политической и хозяйственной элит, и он начал реформы чисто советским аппаратным способом, т.е. сверху вниз. Однако даже если свой путь к власти Горбачев и проделал в номенклатурной традиции, именно его реформаторские действия вызвали последующее углубление уже четко обозначившегося раскола советской элиты на консерваторов и реформаторов.

В самом деле, инициатива сначала либерализации, а затем и частичной демократизации режима пришла, как и значителен в идеалтипической модели демократического транзита, сверху — от лидера-реформатора. Центрист Горбачев, склонный к постепенным и эволюционным методам в рамках системы, для укрепления своих позиций в противоборстве с фундаменталистами, как и многие другие лидеры-реформаторы, обратился за поддержкой к оппозиционным продемократическим силам вне ядра режима, одновременно стараясь не потерять контроль над ситуацией и срамливая радикалов с консерваторами. Легализация, а немного погодя и институционализация радикальной демократической и реформаторской оппозиции (прежде всего в виде движения "Демократическая Россия" и Межрегиональной группы депутатов Верховного Совета СССР) вызвали ответную реакцию консерваторов, которые сомкнули свои ряды и тоже институционализировались в рамках депутатской фракции ВС (затем — всесоюзного политического движения "Союз") и Компартии РСФСР.

В течение определенного времени Горбачеву удавалось балансировать между теми и другими, постоянно играя на их конфликте и противостоянии и проводя политику зигзагов. Однако разрыв между двумя политическими полюсами, приобретающими собственную инерцию и логику развития, постоянно увеличивался. В результате политический центризм как метод "мягкого" реформирования советской политики закончился провалом. На неудачную попытку консервативного переворота ради спасения системы радикальные демократы ответили своим успешным контрпереворотом.

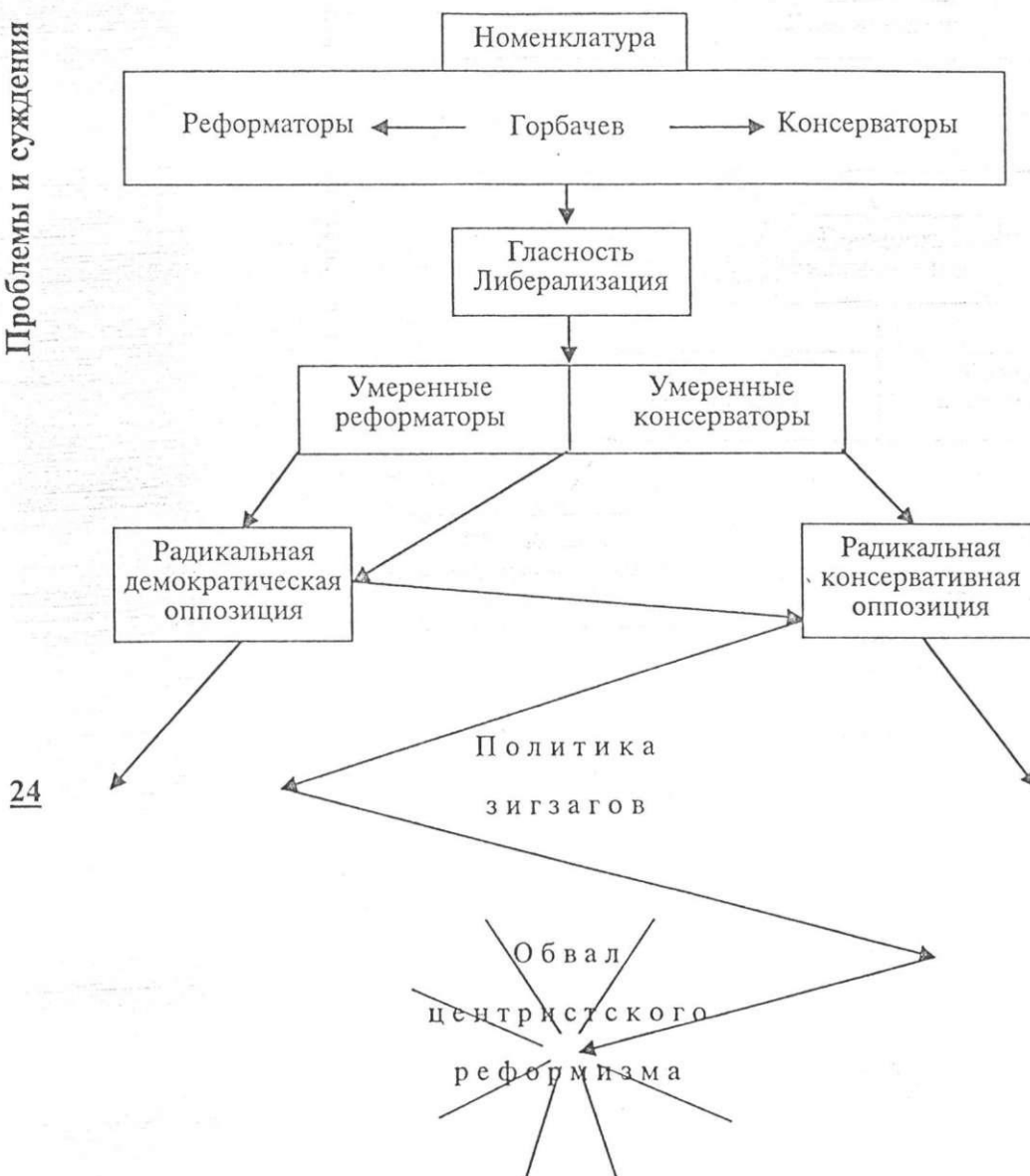


Рисунок 3

Вместе с тем, несмотря на целый ряд аналогий, по многим параметрам российский демократический транзит стоит особняком по отношению не только к "классическим" южноевропейским и латиноамериканским переходам от авторитаризма к демократии, но и к подобным процессам в странах Центральной и Восточной Европы. Рождающаяся в ходе российской посткоммунистической трансформации новая общественно-политическая реальность (в гораздо большей мере, чем в других случаях демократических транзитов) несет в себе сложный сплав частично преодоленных, а частично преобразованных традиций прошлого. Как представляется, одним из эффективных подходов к анализу этой конкретной специфики российского переходного процесса могла бы стать предложенная выше методологическая мо-

дель, учитывающая многообразие влияющих на него структурных и процедурных факторов.

1. Начиная наш анализ на макрофакторном уровне и используя методологию "воронки причинности", мы в первую очередь должны обратить внимание на совокупность *международных* — геополитических, военно-стратегических, экономических, политических, культурно-идеологических и иных — факторов, четко проявившихся в начале 80-х годов и стимулировавших реформаторские тенденции в СССР.

Вместе с тем очевидно, что, создавая стимулы к перестроечным реформам и преобразованиям, влияние внешней среды (в отличие от целого ряда демократических транзитов второй, т.е. послевоенной, волны) *не было решающим* ни в их инициировании, ни в последующем развитии. Однако вопрос о внешней среде, в частности, о том, насколько она благоприятствовала демократической перспективе (пусть очень отдаленной) развития России, вновь становится важным при рассмотрении проблемы условий и обстоятельств консолидации (или, напротив, невозможности консолидации) российской демократии уже после фазы смены режима и формального учреждения демократических институтов и процедур.

2. Переходя ниже, на уровень *государство- и нацееобразующих факторов*, мы обратим внимание прежде всего на фактическое отсутствие в советском и российском контексте самой изначальной предпосылки демократизации и демократии — гарантированных государственной целостности и национальной идентичности. В известной мере сам полиэтнический состав СССР и России и подъем под лозунгами демократизации и антикоммунизма центробежных сил национализма и сепаратизма стимулировали распад Советского Союза и остаются угрозой для России.

В условиях прогрессирующего распада советской государственности национально-сепаратистские идеи стали попыткой придать некую позитивную и содержательную видимость чисто негативистскому антикоммунизму. Однако объяснимое в посткоммунистическом контексте стремление к национальному возрождению стало приобретать формы, трудно совместимые, а то и прямо противоречащие демократии — от откровенно этнократических до имперско-государственнических.

Кроме того, в российских посткоммунистических условиях возникли еще и дополнительные региональные влияния центробежной направленности, в результате которых важнейшая (и, быть может, единственная предварительная) предпосылка демократизации остается проблематичной. Сомнения в том, что российский процесс смены режима можно *a priori* определить как переход к демократии при наличии необходимых для этого предварительных условий, подтверждает и явственно ощущаемый в посткоммунистической России кризис национальной идентичности, который остро поставил перед властью задачу обеспечения национального единства (которая, как мы помним по предшествующему изложению, решается *до* начала демократизации). Это обстоятельство выделяет случай России почти изо всех демократических транзитов, где национальное единство служит предварительным условием.

Быть может, в долгосрочном плане обеспечение национального единства — самая трудная проблема, поскольку сегодня совершенно неясен ответ на самоочевидные, казалось бы, вопросы: что такое сегодняшняя Россия? действительно ли она унаследовала статус СССР? является ли она преемницей последней великой империи на земном шаре или всего лишь одним из ее пятнадцати осколков? А если Россия вообще представляет собой принципиально новый тип государственности, возникшей в некоей геополитической пустоте после имперского крушения? Или же она — остов грандиозного в истории цивилизаций евразийского геополитического образования, которое вначале существовало в форме Российской империи, а затем в форме СССР? Нет пока ответа и на то, возможен ли вообще иной — демократический и неимпер-

ский — режим политической организации этих гигантских территорий, которые изначально осваивались и структурировались в автократической и имперской парадигме. Без убедительного разъяснения всех этих вопросов, без разрешения проблемы территориальной целостности в рамках добровольной федерации, без определения новой национальной идентичности посткоммунистической России не только результаты, но и сам ход российского транзита труднопредсказуем.

3. Неадекватность предпосылок демократизации и демократии “классической” схеме может помочь объяснить трудности их укоренения на российской почве, однако вряд ли способна пролить дополнительный свет на вопрос об исходном пункте, начальной фазе и дальнейшем ходе демократического транзита в СССР и России. Поэтому, в соответствии с нашей методологической моделью, по мере того, как мы переходим в схеме “воронки причинности” от предпосылок демократизации к другим макрофакторам, в фокусе нашего внимания оказывается уровень *структурных социально-экономических обстоятельств*.

В данном отношении Россия, с одной стороны, следует в русле некоторых общих особенностей демократических транзитов третьей волны, а с другой — демонстрирует свою совершенно определенную специфику. Как и в других переходных обществах последних десятилетий, в СССР и в России движение к демократизации не было результатом высокого уровня экономического развития — напротив, сами реформы периода перестройки явились попыткой выхода из тупика стагнирующей экономики, архаичной хозяйственной стратегии экстенсивного развития, кризиса в социальной сфере, устаревшего “социального контракта” эпохи застоя. Однако в отличие от “классических” поставторитарных транзитов, в СССР и России, как и в большинстве других обществ “советского типа”, не было каких-либо зачатков рыночной экономики, что лишь осложнило и продолжает осложнять ход трансформационных процессов.

По-прежнему остается дискуссионным и вопрос о том, в какой мере за фасадом режима с его иммобилизмом и своего рода ползучей делегитимизацией действительно возникали *силы модернизации*, порождаемые накапливаемыми социальными переменами — урбанизацией, профессиональной дифференциацией, ростом образовательного уровня, зарождением основ среднего класса в качестве носителя новых ценностей и ориентаций и др. [см. Stagg 1988; Lapidus 1989; Lewin 1991]. По крайней мере, существует и иная система аргументов, согласно которым процесс, начатый перестройкой, был следствием не постепенной модернизации советского общества, а напротив, его “деволюции”, “упадка” и “вымирания” [см. Malia 1990; Janos 1991; Jowitt 1992; Malia 1992]. По сути дела, этот принципиально важный вопрос остается открытым.

4. Продолжая методологическое “сужение” фокуса анализа, мы спускаемся еще ниже — на уровень *социально-классовых* факторов, оказывающих разнонаправленное влияние на российскую общественную трансформацию. В первую очередь речь идет об отсутствии в России, согласно традиционной политической теории, адекватной *социальной базы демократии*. Заметим, что, с точки зрения задач политической демократизации, переход к рыночной экономике — не самоцель, а средство для создания среднего класса в качестве массовой социальной базы демократии. Подспудно шедшие в советском обществе процессы примерно с 60-х годов создавали некий эмбриональный аналог среднего класса. Однако, в отличие от среднего класса на Западе, образующей основой советского “старого среднего класса” была не собственность, а институциональная позиция в государственной системе.

С распадом советского государства, углублением экономического кризиса и началом реформ этот советский “старый средний класс” подвергся вымыва-



нию при расколе общества на две (типичные для стран третьего мира) противоположности — зону массовой нищеты и узкую прослойку богатства с социально аморфной стихией между ними. Между тем “новый средний класс” в России пока так и не появился. Следовательно, и проблема формирования достаточно массовой, основанной не на институциональной позиции в государстве, а на отношениях частной собственности, социальной базы демократии остается в посткоммунистической России нерешенной.

Другой специфической чертой российского транзита стало сохранение у власти ключевых групп *старого советского правящего класса*. Отсутствовавшая в России фаза достижения общественного соглашения, или пакта, между представителями противоборствующих в ходе демократического транзита сторон (об этом — ниже) во многих других случаях сохраняла для старого правящего класса определенные гарантии политической и экономической безопасности и включала его в новую политическую систему как легитимного участника демократического процесса. Уже в этом качестве старые элитарные группировки могли участвовать в подчиняющейся демократическим правилам борьбе за участие во власти. В России же, при отсутствии формального пакта, старый номенклатурный правящий класс (за исключением его наиболее идеологизированных фрагментов) был не только спасен практическими административными действиями (вроде пересименования должностей при сохранении тех же самых должностных лиц в центре и на местах), но и без особой дополнительной риторики уцелел в качестве едва ли не центрального компонента новой власти.

Отчасти поэтому незаконченный — прерванный? — демократический транзит в России стал не столько радикальным разрывом с прошлой советской системой, сколько ее специфической *метаморфозой*, в результате которой под лозунгами демократии и антикоммунизма фактически было сохранено ядро старой номенклатуры в рамках обновленного правящего класса, включившего в себя как старые кадры партийных и хозяйственных прагматиков, так и новых карьерных профессионалов из демократических рядов [Shevtsova 1995]. Этот лишь частично *обновленный правящий класс* и удержал власть, и приобрел собственность, став главным призером масштабного перераспределения и закрепления в фактически частное и акционированное владение прежде государственной собственности между основными входящими в него кланами и картелями. Такое перераспределение осуществлялось за дымовой завесой приватизации. В результате в основании формирующейся в России олигархической политической системы и оказались самые мощные корпоративные группы интересов. При этом массовые интересы по-прежнему плохо артикулированы и не имеют адекватной политической репрезентации.

Вместе с тем нынешняя российская олигархия — явление тоже особого рода. В современном смысле слова, строго говоря, олигархия есть определенный (наряду с другими) способ управления крупными организациями, основанный на власти как экспертизе, но не как богатстве. Что же касается олигархических начал российского посткоммунистического устройства, то они, скорее, возвращают нас к античному пониманию плутократии как режима, при котором власть и привилегии основываются на богатстве. Интересы собственности и своей материальной выгоды, а не организации власти как таковая — вот что главное в нынешнем российском плутократическом режиме, при котором не только богатство производит власть, но и власть сама порождает богатство для приобщенных к ней.

Воспользовавшись двумя основными измерениями процесса демократизации, предложенными в классической работе Р.Даля [Dahl 1971] — “конкуренция” и “участие”, — нынешний маршрут российского посткоммунистического транзита можно условно представить по следующей схеме: от “авторитаризма мобилизованного участия” к “конкуренциной олигархии”.

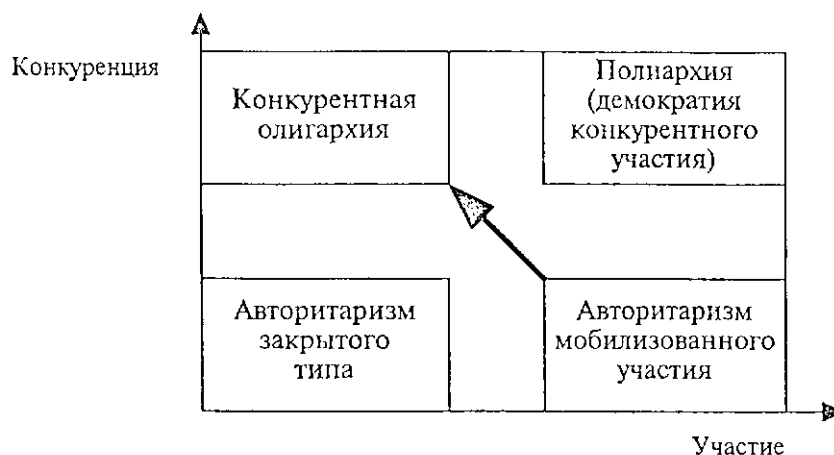


Рисунок 4

“Конкурентная олигархия” означает, в нашем понимании, разновидность элитарного правления, при которой формальные институты демократии используются в недемократических целях. Иными словами, это результат поверхностной демократизации при отсутствии механизмов демократического контроля над действиями властей [Шевцова 1997].

Впрочем, однозначные категории к нынешнему политическому режиму в России все же вряд ли применимы. По сути своей это гибридный, смешанный режим — в терминологии Ф.Шмиттера и Т.Карл [Schmitter and Karl 1994], разновидность “демократуры”, т.е. режима, который резко ограничивает возможности эффективного массового политического участия, но допускает элементы конкуренции на элитарном уровне. Впрочем, и “демократура” в России сложилась весьма относительная — хотя бы потому, что и на элитарном уровне действуют правила не открытой политической конкуренции, а кланово-корпоративные законы “подковерной” борьбы. Специфические ключевые черты режима позволяют применить к нему и такие дефиниции, как “делегативная демократия” Г.О’Доннела [O’Donnell 1994], “авторитарная демократия” Р.Саквы [Саква 1997] или “режим-гибрид” Л.Шевцовой [Шевцова 1997]. С одной стороны, нынешний гибридный режим в России унаследовал многое из старого советского политического генотипа, а с другой — все больше напоминает закрытую корпоративную структуру латиноамериканского типа.

5. При анализе на уровне культурно-ценностных факторов становится очевидным, что российский демократический транзит, как и в других переходных обществах “третьей волны”, не был обусловлен массовым распространением ценностей и ориентаций, типичных для “гражданской культуры”. Речь скорее может идти о восприятии некоторых базовых элементов из системы демократических ценностей. При этом опросы общественного мнения показывают, что в сравнении с другими переходными обществами нормативная поддержка демократии в России в целом все же значительно ниже, а авторитаризма — выше [Роуз и Харпфер 1996]. В то же время в российском массовом сознании обозначилась и тенденция к закреплению некоторых демократических ценностей, привычек и навыков [подробнее см. Мельвилль 1998]. В любом случае культурно-ценностное измерение переходных процессов в России — это важная область будущего анализа хотя бы потому, что несмотря на массив имеющихся исследований и общественного мнения, и политической культуры как факторов, способствующих или препятствующих успешному

демократическому транзиту, роль социокультурных оснований демократии в нашей стране остается нераскрытой.

6. Поскольку и на предыдущем уровне структурных факторов мы не в состоянии сформировать объяснительную модель демократического транзита в России, мы — в соответствии с нашей методологией — спускаемся ниже, уже на уровень *процедурных* факторов. Здесь прежде всего в поле нашего внимания оказываются такие вопросы, как выбор политической стратегии и тактики преобразований, взаимодействие партий, общественно-политических движений и организованных групп интересов между собой и с другими политическими институтами и т.п.

С учетом российской специфики в первую очередь здесь должна исследоваться *взаимобусловленность политических и экономических преобразований*.

Тривиальность рассуждений на тему “беспрецедентной задачи” одновременного осуществления в посткоммунистической России демократических модификаций политической системы и проведения рыночных реформ, предполагающих слом командного управления экономикой и формирование основ рыночных отношений признается теперь почти всеми аналитиками. Считается, что в идеале обе задачи не только взаимосвязаны, но и в конечном счете подкрепляют друг друга — демократизация способствует продвижению к рынку, а рынок создает экономическую и социальную базу демократии. При этом в “классических” поставоритарных транзитах проблема одновременности политических и экономических реформ, строго говоря, не возникает, поскольку рыночная экономика в тех или иных формах уже существует. Правда и то, что в Советском Союзе, а затем в России параллельная реализация этих двух задач во многом создает взаимные препятствия.

Не следует все-таки думать, что экономические — и весьма чувствительные для населения — структурные преобразования, включая разгосударствление собственности, вообще не стояли в повестке дня других демократических транзитов, в т.ч. и “классических” поставоритарных в странах Южной Европы и Латинской Америки [см. Ворожейкина 1996]. Другое дело, что успешные политические и экономические реформы — если взять недавний опыт стран Центральной и Восточной Европы — как раз не были четко синхронизированы, причем осуществлялись они и не так, как в Китае, где экономические реформы не только предшествуют, но фактически заменяют политические.

Стратеги успешных демократических транзитов вначале проводили последовательную политическую демократизацию, строили и закрепляли эффективные демократические институты, а затем создавали то, что Х.Линц и А.Степан [Linz and Stepan 1996] называют “экономическим обществом”, — систему социальных гарантий и посреднических институтов между государством и рынком, и лишь после этого осуществляли болезненные экономические преобразования. На данное обстоятельство обращают внимание, кстати, и другие авторы [Brzezinski 1993; McFaul 1995]. Тем самым, с одной стороны, последовательная политическая демократизация способствовала обеспечению массовой поддержки демократии в условиях тяжелых экономических реформ, а с другой — создавалась социальная страховочная сетка, облегчавшая экономический переход и в конечном счете экономическую модернизацию.

Ни то, ни другое не было сделано в России. Строительство демократических институтов оказалось заторможенным. Частично самораспавшееся, частично разрушенное — действием объективных и субъективных факторов — государство после 1991 г. так и не было восстановлено. Его функции попытался взять на себя новый российский посткоммунистический режим. Иными словами, обновленная власть во главе с Б.Ельциным не создала ни политических институтов демократии для поддержки экономических реформ, ни институтов государственной поддержки рыночной экономики и системы социального обеспечения. В отсутствие какой бы то ни было социальной страховки политически не подкрепленные, но крайне болезненные экономические реформы были обрушены на никем и ничем не защищенное население.

Рассуждая об этом, важно выйти за рамки декларативного противопоставления рынка и командно-административной системы. *Во-первых*, по мотивам теоретическим и сравнительным: дело в том, что ни в одной из стран, которые в последние два десятилетия осуществляли демократические транзиты, рынок в чистом его виде, так сказать, *per se*, не был ни предпосылкой, ни гарантом демократии. Вот здесь-то и коренится одно из роковых заблуждений стратегов российского транзита, исходивших из веры в то, что “дикий” рынок создаст необходимую экономическую и социальную базу для демократии политической.

Сравнительный анализ того, что происходило в случаях успешных демократических транзитов, показывает, что нигде — ни в Южной Европе, ни в Латинской Америке, ни в Центральной и Восточной Европе — движение к демократии не опиралось на конструирование классического идеала рынка при государстве как “ночном стороже”. Повторим еще раз, что вопреки бытующему заблуждению, логика действий успешных демократизаторов была обратной: вначале радикальные политические преобразования (= создание действенных институтов демократии), затем социальные реформы, обеспечивающие эффективное экономическое перераспределение и создание социальной базы поддержки демократии, и лишь после этого — глубокие структурные преобразования экономики (= формирование современного социального рынка).

*Во-вторых*, идеологическая оппозиция рынка и государственного интервенционизма почти не работает даже применительно к нынешней российской ситуации. Прежняя административная система управления экономикой, уже распадавшаяся к концу горбачевской эпохи, усилиями реформаторов 1991 — 1992 гг. была окончательно взломана, однако при сохранении основных административных рычагов влияния. Еще раз подчеркнем, что взломана она была до того, как были созданы эффективные структуры демократической власти. В результате возник не столько экономический, сколько политический (и при этом криминализованный) рынок торга между ключевыми политико-экономическими кланами, совместившими власть и собственность.

Сегодня, в отличие от еще недавнего прошлого, эти картели все активнее проявляют себя и вмешиваются в политику, не просто делегируя своим полномочным представительством собственные интересы, но и превращаясь в крупнейших и влиятельнейших политических игроков. Свободная рыночная конкуренция им как раз не нужна — они отлично приспособили к своим личным и корпоративным нуждам фактически приватизированное ими государство. Именно государство, каким бы слабым оно ни было, и государственные субсидии, обеспечиваемые теневым политическим торгом, требуются этим картелям для сохранения монопольного господства в экономике. Другое дело, что среди них нет полного согласия. С одной стороны, господствующие экономические силы (финансово-банковские альянсы, топливно-энергетические и другие сырьевые монополии), похоже, готовы к новому переделу собственности и влияния. С другой — дискриминированные нынешней экономической политикой ВПК и связанные с ним технологические и производящие отрасли, которым не выжить без изменения приоритетов государственного курса в экономике, могут также оказаться вполне способными к реваншу в более благоприятной для них политической ситуации. Борьба между этими силами идет в конечном счете не в экономической, а в политической сфере — за влияние и контроль над государственной политикой экономических преференций.

Сегодня в России экономика и политика оказались не менее спаянными, чем в советскую эпоху. Нынешняя экономика в России фактически является смешанной — при господстве финансовых и сырьевых монополий, опирающихся на государственную поддержку, существует уже довольно значительный, прежде всего сервисный, сектор экономики, реально живущий по зако-

нам "дикого" и криминализированного рынка. Значение данного общественного сегмента по преимуществу не столько экономическое, сколько социально-психологическое. В этой сфере постепенно образуется слой активных людей, ориентирующихся на независимую индивидуальную экономическую деятельность, который со временем может стать социальной базой реальных, а не декларативных рыночных отношений.

Анализ на уровне процедурных факторов указывает и на традиционный *административный* способ осуществления политических и экономических реформ, сохраняющий и углубляющий раскол между властью и обществом.

Для досоветской российской и советской истории всегда была характерна почти полная подчиненность социальных классов и слоев патерналистской вертикали государственной власти. Не общество создавало государство, а государство формировало общественные отношения и группы, которые складывались не в силу необходимости артикуляции проявившихся совместных социально-экономических интересов, а как бюрократическое творение (например, дворянство при Петре). В постсоветской России зачатки демократии и ее представительных институтов тоже возникают на плоском общественном ландшафте, на котором отсутствуют сколько-нибудь развитые признаки дифференцированной социальной структуры, социально-экономических интересов и выражающих их организаций [Клямкин 1993; McFaul 1993].

Новая российская власть фактически свернула на совершенно традиционный для России путь реформирования — волевым порядком и по вертикали сверху вниз. Следует признать, что в большинстве успешных демократических транзитов реформаторская инициатива, действительно, приходит сверху. Однако важное и принципиальное отличие заключается в том, что в этих случаях импульс сверху выступает лишь в качестве первичного катализатора глубинных процессов, впоследствии развивающихся в самой толще общества. Более того, функции самой власти после этого в основном сводятся к обеспечению институциональной поддержки таких процессов в соответствии с общепринятыми демократическими процедурами.

Другое дело — в России. Здесь подход новой власти к реформам (прежде всего в силу ее генетической связи со старым номенклатурным правящим классом) остался традиционным аппаратным администрированием фактически на всем протяжении посткоммунистического периода — вплоть до сегодняшнего дня. В свою очередь, это не могло не вызвать пагубного для нарождающейся (или проектируемой?) демократии раскола между властью и обществом и — как следствие — растущего отчуждения социума от властных структур. Многочисленные социологические данные фиксируют в российском общественном мнении рост политического разочарования и безразличия, дискредитацию власти и политических лидеров, уход от общественных в частные интересы. Конечно, в этом можно найти и положительные моменты — налицо своего рода приватизация сферы личной жизни, которая приходит на смену традиционному стейтизму, расценивавшему индивида лишь в качестве подчиненной части государственного целого [Левада 1995]. Однако частные интересы воспринимаются массовым сознанием не просто как независимые от государства и власти, но находящиеся с ними в прямом противоречии. Это отнюдь не создает благоприятных условий для развития форм политического участия, которые необходимы для нормального функционирования демократических институтов.

Важным фактором процедурного уровня являются и *особенности формирования демократической оппозиции* в СССР и России, в конечном счете повлиявшие на характер ее взаимоотношений с обновленной российской властью.

Само демократическое движение в СССР и России существенно отличалось от оппозиционных сил, участвовавших в других демократических транзитах. В отличие от узкоинтеллигентского движения диссидентов 60 — 70-х годов,

практически полностью раздавленного в брежневский период, демократическая оппозиция начала перестройки являлась продуктом коммунистического реформизма и была связана с советской системой множественными узлами. Ее противоположность оппозиционным движениям в восточноевропейских социалистических странах, она была порождена не гражданским обществом, а государством, т.е. возникла внутри самой советской системы, причем усилиями представителей наиболее дальновидного и способного ее сегмента, которые к середине 80-х годов пришли к выводу о необходимости либерализации ради сохранения основ системы.

Как раз поэтому социально-психологические основания демократического движения, родившегося в благодатной атмосфере перестройки, составили не все диссидентские традиции сопротивления режиму (как, например, в Польше или Венгрии), а по большей части специфический конформизм и особого рода карьерные ориентации. Это, разумеется, ни в какой степени не умаляет неопределимого вклада демократов перестроечного периода в дело российской демократизации. Речь о другом — в отличие от многих демократических транзитов, демократическая оппозиция вне режима, к которой, как мы говорили выше, на определенном этапе начали апеллировать ради расширения своей социальной базы реформаторы-центристы, и прежде всего сам Горбачев, была в основном порождением самой власти [Пастухов 1992]. То, что изначально санкционированное сверху демократическое движение в конечном счете вошло в реальное противостояние с реформаторами-центристами, может быть объяснено разными обстоятельствами, включая отмеченную выше институционализацию расходящихся в противоположные стороны политических полюсов в ситуации обвала политического центра.

В идеологии демократического движения и в массовом сознании идея демократии как бы изначально приобрела характер аморфной мифологемы, символизирующей обобщенный идеальный образ желанного будущего. На этой основе уже на ранних этапах развития демократического движения возник и симбиоз двух мифологем — демократии и рынка — как магического средства разрешения всех экономических проблем и достижения народом благосостояния западного уровня. Однако в массовом сознании этот идеологический гибрид оказался недолговечным.

Идеализации рынка уже в 1992 г. был положен конец разрушительными социальными последствиями первых шоковых экономических реформ. Драматический политический кризис и обстрел парламента в 1993 г. нанесли тяжелейший удар по иллюзиям в отношении демократии в России. Оба обстоятельства стимулировали возникновение глубокого идеологического кризиса и ценностного вакуума в массовом сознании, спровоцировавших и кризис демократического движения.

Но кризис этот был предопределен еще одним предшествующим обстоятельством — фактическим предательством демократического движения со стороны нового режима, в установлении которого оно сыграло такую большую роль. Режим Ельцина, поставив во главу угла личную харизму лидера, не пошел ни по одному из принципиально возможных путей реформирования — и не построил эффективные институты демократии, и не воссоздал систему жесткой авторитарной власти, способной, как предполагается многими, к результативной модернизации. Этот факт ярко проявляет и иные особенности российского демократического транзита.

Другой важный аспект, который должен быть осмыслен на процедурном уровне анализа демократического транзита в России, это *отсутствие пакта*, предварительной договоренности между умеренными реформаторами и умеренными консерваторами.

Отказавшись от компромиссов, пусть непоследовательно, но все же выискиваемых Горбачевым, и добиваясь полной и безоговорочной победы над советским режимом, Ельцин и сопутствовавшие ему тогда радикалы намеренно

исключили возможность достижения компромиссной фазы пакта, который, как мы говорили выше, в большинстве успешных демократических транзитов выполнял важную стабилизирующую функцию. Такой пакт в других случаях формулировал в целом демократические правила игры, которых в дальнейшем придерживались основные политические силы. Из-за его отсутствия в России весьма значительный политический сегмент общества на долгое время, вплоть до выборов 1993 г., легализовавших оппозицию, оказался искусственно выключенным из демократического процесса.

Правда, отсутствие формального пакта никак не помешало второму и третьему эшелонам советской номенклатуры успешно “парашютировать” и встроиться в новую властно-собственническую систему. Сегодня, однако, есть основания говорить, что в каких-то отношениях такой пакт *de facto* все же состоялся — но в специфической и извращенной форме.

Одним из элементов этого пакта как раз и явилось признание российскими политическими силами общенационального уровня формальной процедуры выборов как единственно приемлемого способа легитимизации власти. Однако, в отличие от логики “классических” демократических транзитов, этот пакт явился не фазой, предваряющей демократизацию авторитарного режима, а этапом уже посткоммунистической трансформации, когда новый властвующий класс в основных своих очертаниях фактически уже сложился, когда правящие группировки в достаточной мере “притерлись” друг к другу, нашли общий язык, определили свои интересы и зоны их пересечения и договорились о собственных “правилах игры” — причем за счет подавляющей массы населения. В результате возникший *de facto* и пусть даже ограниченный пакт между наиболее влиятельными в сегодняшней России элитарными группами лишь углубляет разрыв между властью и обществом, оставляя само общество за бортом реальной политики.

Не менее важным процедурным обстоятельством, выделяющим российский транзит из массива других, явилось и *отсутствие первых “учредительных” выборов*, легитимизирующих новый баланс общественных и политических сил.

33

Опираясь на свою харизму “общенародного лидера”, пользующегося всеобщей поддержкой и потому не нуждающегося в дополнительной легитимизации, Ельцин вполне сознательно проигнорировал и следующую фазу классической модели успешного демократического транзита — отказался от проведения первых свободных учредительных выборов, которые могли бы заложить фундамент легитимной демократической власти и способствовать плавному и постепенному развитию многопартийности в стране. Существенно, что он отказался от таких выборов в ситуации, когда — и согласно общей логике демократических транзитов, и в конкретной ситуации, сложившейся в России после победы над путчистами, — у радикальных демократов были наилучшие шансы сформировать убедительное большинство в парламенте и с опорой на его поддержку начать радикальные экономические реформы.

7. И вот здесь для дальнейшего анализа, согласно принятой нами логике “воронки причинности”, требуется очередной (и последний) методологический “спуск” на еще более низкий уровень *микрофакторов*, относящихся к личностным, индивидуально-психологическим особенностям ключевых политических акторов, реально принимающих и осуществляющих важнейшие решения. Это, вероятно, позволит нам найти дополнительные интерпретации, раскрывающие особенности исследуемого политического процесса.

Лишь один мотив может более или менее убедительно объяснить отказ Ельцина от проведения свободных парламентских выборов осенью 1991 г. — его нежелание делить лавры победителя с еще недавними соратниками по демократическому движению. В результате лишь небольшая часть активистов-демократов оказалась кооптированной в новые властные структуры, тогда как демократическое движение в целом осталось не у дел, в позиции разочарованных и все более критических наблюдателей.

297

Кстати, отсутствие этой важнейшей начальной институциональной фазы в процессе российского демократического транзита во многом объясняет и результаты декабрьских парламентских выборов 1993 г. (или, по крайней мере, делает их менее неожиданными), воспринятых с потрясением большинством обозревателей в стране и за ее пределами. Ведь лишь по формальной хронологии эти выборы в новый российский парламент были “первыми”, тогда как согласно общей и в большинстве случаев подтверждаемой историческими фактами логике демократических транзитов они были “вторыми” — то есть “выборами разочарования”.

В самом деле, начальный, но недолго (в силу различных причин) длившийся шоковый этап рыночных реформ был обрушен на население исполнительной властью, которая в массовом сознании в тот период еще ассоциировалась с радикальными демократами и притом находилась в остром конфликте с властью законодательной. Ничего удивительного нет в том, что результатом этого очень непродолжительного, вскоре загонизировавшего курса шоковой терапии стал рост массового недовольства политикой демократических властей — так бывало практически во всех аналогичных фазах демократических транзитов, которые почти неизбежно вызывали ответную общественную реакцию, выражавшуюся в сдвиге маятника массовых настроений влево. Так, собственно говоря, и произошло в России в ходе хронологически первых свободных парламентских выборов в декабре 1993 г., которые, как только что говорилось, выполнили функцию “выборов разочарования”.

На уровне микрофакторного анализа обратим внимание и на сохраняющееся влияние *авторитарных* сил и настроений — и не только в обществе в целом, но и в сознании важнейших политических акторов.

На фоне разочарования в демократии и демократах в России явно проявляются авторитарные тенденции, демонстрируемые как самой властью, так и находящимися вне ее политическими субъектами. Авторитарные наклонности самого президента Ельцина не только выражаются в директивном и волюнтаристском стиле властвования, но получили к тому же и конституционное закрепление. Быть может, еще опаснее отсутствие какого бы то ни было демократического контроля над действиями верховной власти, особенно в ситуации, когда само президентство, с одной стороны, все больше превращается в коллективно-анонимную фигуру, испытывающую влияние различных приложенных к ней группировок и интересов, а с другой — демонстрирует спонтанный внеинституциональный произвол и автократические тенденции.

Вероятность авторитаризма в России, в последнее время подкрепленная растущим влиянием национально-державных сил, нуждается в особом аналитическом внимании еще и потому, что, во-первых, существует идейно-пропагандистская конструкция, согласно которой лишь сильная рука “просвещенного” авторитаризма способна осуществить болезненные экономические реформы, подготавливающие необходимую базу для последующего строительства демократии [Миграция 1993], а с другой — в массовых настроениях россиян, действительно, растет крен в сторону поддержки сильной власти, способной навести порядок в стране. На основании этих социологических данных нередко делается вывод о росте общественного согласия с политической линией, направленной на обращение реформ вспять и разворот к авторитарному национализму [Whitefield and Evans 1994; Брим 1995].

Возникает вопрос: насколько вероятна реализация авторитарного варианта в нынешней России? Может ли наша страна вступить в новое тысячелетие в качестве авторитарной диктатуры, какими бы аргументами — стремлением к возврату в коммунистический “рай”, необходимостью восстановления утраченного “закона и порядка” или скорейшего напряжения национальных сил ради осуществления модернизации — она ни обосновывалась? Вряд ли существует сейчас стройная система аргументов, которые однозначно исключали бы такое стечение обстоятельств, при которых *a priori* было бы невозможно



предположить авторитарное перерождение нынешней российской власти или ее переход в руки новоявленного автократа на волне массовой популистской реакции на плачевные социально-экономические реалии. В конце концов, разнообразные сценарии авторитарного переворота в России уже весьма подробно описаны в политической публицистике [см., напр. Янов 1995].

И тем не менее аргументы против того, что сегодняшний политический режим в России по своему характеру авторитарен, тоже хорошо известны. Это и слабая властная "вертикаль", и хрупкое равновесие элит и групп интересов, ни одна из которых (или их коалиция) не может претендовать на монополию, и разлаженность либо даже отсутствие механизмов репрессивного контроля, и ползучая децентрализация власти, и регионализация властных влияний, и пр. Более того, эти аргументы "работают" и на перспективу, делая авторитарный сценарий развития событий для посткоммунистической России, хотя теоретически и возможным, но практически все же, хочется думать, маловероятным.

О несостоятельности надежд на авторитаризм как на механизм осуществления рыночных реформ говорит и то обстоятельство, что в российской политике в настоящее время почти нет сил, усматривающих в нем средство экономической модернизации общества. Напротив, все те политические силы, которые подвержены авторитарному искушению, хотели бы видеть в авторитаризме совсем другое — возврат к централизованному государственному контролю в экономике и восстановление державных позиций России в мире. А данные опросов общественного мнения в действительности отражают не желание вернуться в авторитарное прошлое, а стремление получить под защитой сильной руки гарантию демократических прав и свобод против бюрократического и криминального произвола [Клямкин 1993].

Есть основания думать, что и реально возникающий в российской политической жизни плюрализм групповых и корпоративных, в т.ч. региональных, интересов послужит препятствием на пути авторитаризма. В настоящее время не существует политических и/или административных институтов, которые обеспечили бы условия для горизонтального и вертикального внедрения в России чисто авторитарной модели. Более того, региональные элиты, осознавшие уже свои преимущества от дезинтеграции вертикальной "оси" власти, вряд ли воспримут попытки ее авторитарной реконструкции, какими бы ни были индивидуально-психологические особенности, политические ориентации и волевые решения отдельных лидеров, пусть даже самого высокого ранга.

35

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Может ли наш эскиз некоторых особенностей российской посткоммунистической трансформации быть полезен для прояснения поставленных выше теоретико-методологических проблем, связанных с демократическими транзитами как таковыми?

Мы представили определенные аргументы, позволяющие все же, как нам кажется, относить индивидуальные по условиям и обстоятельствам, отправным точкам и маршрутам переходные процессы (включая и российский демократический транзит) к одной группе явлений, включаемых в понятие глобальной демократической волны. Подобная генерализация в дальнейшем должна быть дополнена дифференцированным анализом различных типов режимных изменений, происходящих в настоящее время в постсоветских странах, который, вполне вероятно, может показать, что данные изменения вряд ли могут быть концептуализированы в рамках существующих теоретических схем политической модернизации.

Собственно посткоммунизм, в силу своей многомерности и продолжающейся эволюции, также поддается концептуализации в разных теоретических

моделях, в т.ч. и в категориях демократических транзитов. Но при всей безусловной специфике посткоммунизма есть теоретические и эмпирические основания исследовать современную российскую общественно-политическую динамику именно с применением теоретико-методологической модели демократических транзитов.

Рассмотренные выше некоторые (отнюдь не все!) особенности трансформации посткоммунистической России позволяют выделить ее специфические черты и провести некоторые параллели с другими вариантами демократических транзитов. Выявление общего и особенного в результате сравнительного анализа в российском демократическом транзите может способствовать выработке в дальнейшем общей интегрированной концепции посткоммунизма.

Мы также не видим непреодолимого противоречия между структурным и процедурным методологическими подходами к изучению демократических транзитов. Теоретический синтез подходов, делающих упор на структурные и процедурные факторы, возможен в том числе на пути сравнительного анализа условий и контекста, а также самих процессов демократических транзитов. Мы считаем, что изложенная выше методологическая модель изучения демократических транзитов на основе принципов "воронки причинности" способна быть полезной — наряду, конечно, с другими схемами — при их конкретном анализе. Она же может лечь в основание интегрированной теории демократического транзита.

На ранних стадиях демократических транзитов, по-видимому, большее значение имеют эндогенные факторы демократии и демократизации — выбор политическими акторами своих действий и системы взаимоотношений, оперативных подходов и институциональной стратегии. Однако такой выбор во многом обусловлен политико-культурными традициями, историческим и социально-экономическим контекстом, внешними и иными структурными обстоятельствами. Эти глубинные структурные — прежде всего экономические и социокультурные — предпосылки и условия демократии начинают играть все более существенную роль на последующих стадиях транзита и особенно в консолидации демократии. Другое дело, что в силу указанных структурных обстоятельств далеко не все страны, начинающие транзит в предположении, что в его исходе будет установлена именно демократия, имеют хорошие шансы пройти этот путь до логического завершения.

1. Almond, Gabriel A. and Verba, Sidney. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
2. Almond, Gabriel A. and Verba, Sidney. 1980. *The Civic Culture Revisited: An Analytical Study*. Boston: Little, Brown.
3. Bova, Russell. 1991. Political Dynamics of the Post-Communist Transitions. — *World Politics* (October).
4. Bratton, Michael and Van De Walle, Nicholas. 1994. Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa. — *World Politics* (July).
5. Brzezinski, Zbigniew. 1993. The Great Transformation. — *The National Interest* (Fall).
6. Bunce, Valerie. 1995. Should Transitologists Be Grounded? — *Slavic Review* (vol. 54, № 1).
7. Campbell, Angus, Phillip E. Converse, Warren E. Miller and Donald E. Stokes. 1960. *The American Voter*. N. Y.: John Wiley and Sons.
8. Di Palma, Giuseppe. 1990. *To Craft Democracies. Reflections on Democratic Transitions and Beyond*. Berkeley: University of California Press.
9. Easter, Gerald H. 1997. Preference for Presidentialism. Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS. — *World Politics* (vol. 49, № 2, January).
10. Fish, M. St. 1995. *Democracy from Scratch: Opposition and Regime in the New Russian Revolution*. Princeton: Princeton University Press.
11. Geddes, Barbara. 1994. Challenging the Conventional Wisdom. — *Journal of Democracy* (October).
12. Inglehart, Ronald. 1977. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
13. Inglehart, Ronald. 1988. The Renaissance of Political Culture. — *American Political Science Review* (vol. 82, № 4, December).
14. Huntington, Samuel. 1991-92. How Countries Democratize. — *Political Science Quarterly* (vol. 106, № 4).

- эй без- 15. Janos, Andrew C. 1991. Social Science, Communism, and the Dynamics of Political Change. — *World Politics* (October).
- ческие 16. Jowitt, Ken. 1992. *New World Disorder. The Leninist Extinction*. Berkeley — Los Angeles — Oxford: University of California Press.
- демо- 17. Karl, Terry L. and Schmitter, Philippe C. 1994. Democratization Around the Globe: Opportunities and Risks. — Klare, Michael T. and Thomas, Daniel C. (eds.). *World Security. Challenges for a New Century*. N.Y.: St. Martin's Press.
- нсфор- 18. Lapidus, Gail W. 1989. State and Society: Toward the Emergence of Civil Society in the Soviet Union. — Seweryn Bialer (ed.), *Politics, Society and Nationality: Inside Gorbachev's Russia*. Boulder: Westview Press.
- ческие 19. Larsen, Stein Ugelvik. 1997. Introduction. The Democratic Latecomers. Transition to Democracy in Portugal, Spain and Greece. — Larsen, Stein U. (ed.). *Modern Europe after Fascism. Social Science Monographs*. Columbia University Press.
- латиче- 20. Lewin, Moshe. 1991. *The Gorbachev Phenomenon*. University of California Press.
- льного 21. Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press.
- выра- 22. Linz, Juan J. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- ма. 23. Linz, Juan J. 1990. Transitions to Democracy. — *The Washington Quarterly* (vol. 13, № 3).
- ным и 24. Linz, Juan J. and Stepan, Alfred. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- ческих 25. Lipset, Seymour M. 1959. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. — *American Political Science Review* (№ 53).
- ные и 26. Lipset, Seymour M. 1996. The Social Requisites of Democracy Revisited. — Inkeles, Alex and Sasaki, Masamichi (eds.). *Comparing Nations and Cultures. Readings in a Cross-National Disciplinary Perspectives*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- нализа 27. Mahoney, James and Snyder, Richard. 1995. *Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change*. UC Berkeley (Unpublished manuscript).
- изитов. 28. Malia, Martin ("Z"). 1990. To the Stalin Mausoleum. — *Deadalus* (№ 119).
- демо- 29. Malia, Martin, 1992. From Under the Rubble, What? — *Problems of Communism* (vol. 41, № 1-2).
- " СПО- 30. Maravall, Jose Maria. 1997. *Regimes, Politics, and Markets. Democratization and Economic Change in Southern and Eastern Europe*. N.Y.: Oxford University Press.
- х КОН- 31. Markoff, John. 1994. *The Great Wave of Democracy in Historical Perspective*. Ithaca: Cornell University.
- теории 32. McFaul, Michael. 1993. *Post-Communist Politics*. Washington: Center for Strategic and International Studies.
- льшее 33. McFaul, Michael. 1995. Why Russia's Politics Matter. — *Foreign Affairs* (vol. 74, № 1, January/February).
- выбор 34. Moore, Barrington. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- , опе- 35. O'Donnel, Guillermo and Schmitter, Philippe. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- бор во 36. O'Donnel, Guillermo. 1994. Delegative Democracy. — *Journal of Democracy* (vol. 5, № 1).
- и со- 37. O'Neil, Patrick H. 1996. Revolution from Within. Institutional Analysis, Transitions from Authoritarianism, and the Case of Hungary. — *World Politics* (July).
- ни об- 38. Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- теские 39. Przeworski, Adam and Limongi, Fernando. 1997. Modernization, Theories and Facts. — *World Politics* (January).
- играть 40. Pye, Lucian W. 1990. Political Science and the Crisis of Authoritarianism. — *American Political Science Review* (vol. 84, № 1).
- нно в 41. Reisinger, William. 1997. Establishing and Strengthening Democracy. — Grey, Robert D. (ed.). *Democratic Theory and Post-Communist Change*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- урных 42. Rustow, Dankwart. 1970. Transitions to Democracy. — *Comparative Politics* (№ 2).
- ении, 43. Schmitter, Philippe C. 1996. *Neo-Corporatism and the Consolidation of Neo-Democracy*. — Paper presented at "The Challenges of Theory Symposium" (Moscow, June 17-21, 1996).
- шан- 44. Schmitter, Philippe C. with Karl, Terry L. 1994. The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go? — *Slavic Review* (vol. 53, № 1).
45. Shapiro, Ian. 1996. *Democracy's Place*. Ithaca and London: Cornell University Press.
46. Shevtsova, Lilia. 1995. Domestic Politics. — Lapidus, Gail W. (ed.). *The New Russia*. Boulder: Westview Press.
47. Shin, Don Chull. 1994. On the Third Wave of Democratization. A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research. — *World Politics* (October).
48. Starr, Frederick S. 1988. Soviet Union: A Civil Society. — *Foreign Policy* (Spring).
49. Stepan, Alfred (ed.). 1989. *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*. N. Y. — Oxford: Oxford University Press.
50. Terry, Sarah M. 1993. Thinking About Post-Communist Transitions: How Different Are They? — *Slavic Review* (vol. 52, № 2).

51. Whitefield, Stephen and Evans, Geoffrey. 1994. The Russian Elections of 1993: Public Opinion and Transition Experience. — *Post-Soviet Affairs* (vol. 10, № 1).
52. Брим, Роберт. 1995. Российские избиратели отворачиваются от реформ. — *Сегодня* (2.08).
53. Ворожейкина, Татьяна. 1996. Демократия и экономическая реформа (Опыт сравнительного анализа России и Латинской Америки). — *Pro et Contra* (т. 1, №1).
54. Клямкин, Игорь. 1993. Посткоммунистическая демократия и ее исторические особенности России. — *Полис* (№ 2).
55. Левада, Юрий. 1995. Сегодня мы больше думаем о наших семьях, чем о государстве. — *Сегодня* (24.01).
56. Мельвиль, Андрей. 1997. Демократический транзит в России — сущностная неопределенность процесса и его результата. — Альманах *"Космополис"*. М.: Полис.
57. Мельвиль, Андрей. 1997а. Российский "транзит" — откуда и куда? — *Бизнес и политика* (№ 4).
58. Мельвиль, Андрей. 1998. Политические ценности и ориентации и политические институты. — Шевцова, Лилия (ред.). *Россия политическая*. М.: Московский Центр Карнеги.
59. Мигранян, Андраник. 1993. Авторитарный режим в России. — *Независимая газета* (4.11).
60. Никитченко, Андрей. 1996. Транснационализация демократии (Третья волна демократизации в свете теорий международных отношений). — *Полис* (№ 5).
61. Пастухов, Владимир. 1992. Российское демократическое движение: путь к власти. — *Полис* (№ 1-2).
62. Роуз, Р. и Харпфер, Кр. 1996. Сравнительный анализ массового восприятия процессов перехода стран Восточной Европы и бывшего СССР к демократическому обществу. — *Информационный бюллетень мониторинга* (№ 4, июль — август).
63. Саква, Роберт. 1997. Режимная система и гражданское общество в России. — *Полис* (№ 1).
64. Харитоновна, Оксана. 1996. Генезис демократии (Попытка реконструкции логики транзитологических моделей). — *Полис* (№ 5).
65. Шевцова, Лилия. 1997. *Политические зигзаги посткоммунистической России*. М.: Московский центр Карнеги.
66. Янов, Александр. 1995. После Ельцина. "Веймарская" Россия. М.: Крук.

# Issues in Democratic Consolidation:

*The New South American Democracies  
in Comparative Perspective*

---

Edited by  
Scott Mainwaring  
Guillermo O'Donnell  
and J. Samuel Valenzuela

*Published for the Helen Kellogg Institute  
for International Studies by*

UNIVERSITY OF NOTRE DAME PRESS  
NOTRE DAME, INDIANA 46556

*militares: estudios sobre Chile, Argentina, Brazil y Uruguay* (Santiago: Centro de Investigaciones Socioeconómicas, 1984).

62. In addition to Genaro Arriagada's discussion of this process, see Alfred Stepan, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion" in Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future* (New Haven: Yale University Press, 1973).

63. See Stepan, *Rethinking Military Politics*, p. 132, where he cites what J. Samuel Fitch calls "democratic professionalism" as one such form that is compatible with the democratic process.

## The Games of Transition

---

Adam Przeworski

### 1. Introduction

The strategic problem of transition is how to get to democracy without either being starved by those who control productive resources or killed by those who have arms. As this very formulation suggests, the path to democracy is mined. And the final destination depends on the path. In most countries where democracy has been consolidated, it turned out to be economically quite conservative, and for this very reason fragile. And in some countries, transitions seem to have gotten stuck.

The central question concerning transitions is whether they lead to self-sustaining democracy, that is, a system in which the politically relevant forces (1) subject their values and interests to the uncertain interplay of democratic institutions and (2) comply with outcomes of the democratic process. Self-sustaining democracy is established when most conflicts are processed through democratic institutions, when nobody can control the outcomes of the political process *ex post*, the results are not predetermined *ex ante*, they matter within some predictable limits and they evoke compliance of the relevant political forces.<sup>1</sup> In less abstract terms, a transition to democracy is complete when: (1) there is a real possibility of partisan alternation in office, (2) reversible policy changes can result from alternation in office, and (3) effective civilian control has been established over the military.<sup>2</sup>

Note that a breakdown of an authoritarian regime may be reversed, as it was in Czechoslovakia in 1968, in Brazil in 1974, or in Poland in 1981, or it may lead to a new dictatorship, as in Iran. And even if the outcome is not the old or a new dictatorship, the transitions can get stuck somewhere along the way, in noncompeti-

tive regimes that limit contestation or suffer from an organized threat of military intervention. Finally, note that even if democracy is established, it need not be self-sustaining: democratic institutions may systematically generate outcomes that cause some politically important forces to opt for authoritarianism.<sup>3</sup> Hence, self-sustaining democracy is only one among the possible outcomes of breakdowns of authoritarian regimes.

If democracy is to be consolidated, four problems must be resolved along the way: (1) An institutional framework for contestation, to use Dahl's (1971) term, must be constructed. (2) A competitive representative regime must be established. (3) Economic conflicts must be channelled into the democratic institutions. (4) The military must be tucked under civilian control. These problems are discussed in turn, preceded by a prologue—the breakdown of the authoritarian regimes—and followed by brief conclusions.

First, however, a brief note on the method. The approach I utilize entails a particular image of transitions to democracy. They are a process, the states of which consist of strategic situations which I will also call “conjunctures.” Each strategic situation is characterized by the presence of particular political forces endowed with interests which involve different mixtures of conflict and coordination, by conditions which have been generated by earlier actions and by conditions that are exogenous. Change from one conjuncture to another occurs as an outcome of actions pursued by the actors.<sup>4</sup> One can thus think of the entire process in terms of a logical tree, in which the knots are the particular conjunctures and branches represent the possibilities inherent in each conjuncture. Transitions are not simply games in extensive form because one of the characteristics of this process is that the players need not be the same in successive conjunctures: they tend to be reconstituted as the result of the game itself. Nevertheless, several concepts of the game-theoretic apparatus can be applied to the analysis of this process.

To ask how and where transitions can go and where they can end is to inquire about the equilibria of this process: conjunctures such that once entered into will not be departed from unless some exogenous conditions change. Such equilibria provide the answer to our question. Yet we need to distinguish them further: some equilibria are stable once and only once the process has entered them, while other states tend to attract the process. Thus, we can distinguish three types of conjunctures: (1) those that cannot last, includ-

ing democracies that are self-destructive, (2) “traps” or locally stable equilibria, and (3) “attractors,” to which the process tends and where it remains, once having reached them.

This approach generates hypotheses of a comparative nature: hypotheses which specify the consequences of conflicts among actors endowed with particular interests and values as a function of the conditions independent of their will. These hypotheses should be tested by recourse to comparative evidence. And as the events in Eastern Europe unfold, we are for the first time on the verge of having enough cases to test them systematically, perhaps even statistically. Yet I only suggest, not test, such hypotheses here.

## 2. Liberalization

A common feature of all dictatorships, whatever mix of inducements and constraints they utilize, is that they cannot and do not tolerate independent organizations.<sup>5</sup> The reason is the following: as long as no collective alternatives are available, individual attitudes toward the regime matter little for its stability.<sup>6</sup> Even Weber (1968, 1:214) observed that “people may submit from individual weakness and helplessness because there is no acceptable alternative.” What is threatening to authoritarian regimes is not the breakdown of legitimacy but the organization of counter-hegemony: collective projects for an alternative future.<sup>7</sup> Only when collective alternatives are available, political choice becomes available to isolated individuals.<sup>8</sup> This is why authoritarian regimes abhor independent organizations: they either incorporate them under centralized control or repress them by force.<sup>9</sup> This is why they are so afraid of words, even if these words convey what everyone knows anyway, for it is the fact of uttering them, not their content, that has the mobilizing potential.<sup>10</sup>

How does it happen then that at some moment a group within the authoritarian power establishment decides to tolerate autonomous organization of the civil society? The Spanish regime stopped at one time repressing the *Comisiones Obreras*; Pinochet allowed the reemergence of political parties; Jaruzelski passed in July 1986 an amnesty law for political activities that did not include a recidivism clause, thus signalling a de facto legalization of the opposition; Krenz accepted the existence of the embryonic Neues Forum. Such moments signal fissures within the authoritarian power bloc and they indicate to the civil society that at least some forms of au-

onomous organization would not be repressed. They mark the onset of "liberalization."<sup>11</sup>

Explanations of such decisions fall into two categories: "from above" and "from below." To some extent these explanations reflect real differences. Hungary, for example, is generally viewed as an almost pure case of divisions within the authoritarian power bloc. In the words of Karoly Grosz, "the party was shuttered not by her opponents but — paradoxically — by the leadership."<sup>12</sup> East Germany represents the other extreme: there were no indications of a split within the power bloc until hundreds of thousands of people occupied the streets of Leipzig. Yet a striking aspect of the case study literature is that often different causes are cited to explain the same events: with regard to Brazil, for example, Cardoso (1979) saw the *distensão* as a result of a long-standing division within the military, while Lamounier (1979) as a consequence of popular mobilization. Indeed, the "top-down" and the "bottom-up" models often compete to explain liberalization.

The reason for these analytical difficulties is that the model that simply distinguishes the two directions is too crude. Short of a real revolution — a mass uprising which leads to the disintegration of all the apparatuses of repression<sup>13</sup> — decisions to liberalize combine elements from above and from below. For even in those cases where divisions within the authoritarian regime became visible well before any popular mobilization, the question is why did the regime crack at a particular moment. And a part of the answer always is that the Liberalizers within the regime saw the possibility of an alliance with some forces that up to then remained unorganized. Conversely, in the cases in which mass mobilization antedated visible splits within the regime, the question remains as to why the Liberalizers decided not to repress it by force. Those in power are in power because they control guns: why would they be no longer willing or able to use them in order to repress the attempts at organization? Liberalization is a result of an interaction between splits within the authoritarian regime and autonomous organization of the civil society. Popular mobilization signals to the potential Liberalizers the possibility of an alliance that could change the relations of forces within the power bloc to their advantage; visible splits within the power bloc indicate to the civil society that political space may have been opened for autonomous organization. Hence, popular mobilization and splits within the regime feed on each other.

Whether visible splits or popular mobilization occur first, the logic of liberalization is the same. What is different is its pace. Popular mobilization dictates the rhythm of transformations since it propels the regime to decide whether to repress, coopt, or devolve power. Yet whether liberalization lasts years, months or days, the regime and the opposition face the same sequence of choices.

Projects of liberalization launched by forces within the authoritarian power establishment are invariably intended as controlled openings of the political space. They typically result from divisions within the authoritarian bloc sparked by various signals which portend an imminent crisis of some sorts, including signs of popular unrest. The project of Liberalizers is to relax social tension and to strengthen their position within the power bloc by broadening the social base of the regime: to allow some autonomous organization of the civil society and to incorporate the new groups into the authoritarian institutions. In the light of this project, liberalization is to be continually contingent on the compatibility of its outcomes with the interests or values of the authoritarian bloc. Thus liberalizations are referred to as "opening" (*abertura*), "decompression" (*distensão*), "renewal" (*odnowa*), or "reconstruction" (*perestroika*, "remodeling," as of a house). All these are terms with strong connotations of limits to reform.

Yet liberalization is inherently unstable. What normally happens is what Ilya Ehrenburg called in 1954 *The Thaw* (*ottepel*): a melting of the iceberg of civil society which overflows the dams of the authoritarian regime. Once repression declines, for whatever reasons, the first reaction is an outburst of autonomous organizations within the civil society. Student associations, unions, and proto-parties are formed almost overnight. In Brazil, lawyers, journalists and students organized first, followed by the *comunidades de base*. In Poland, 10 million people joined Solidarność within a few weeks in September 1980. Even organizations founded and controlled by the regime declared themselves independent: not only the professional associations but even the Tourism and Sightseeing Society and the Stamp Collectors' Association. The situation is still more controlled in the Soviet Union, where many new groups try to become "official" by attaching themselves to pre-existing organizations, but even there, after five years of *perestroika* as many as sixty thousand autonomous groups, clubs, associations, circles and federations explore the limits of the political space.<sup>14</sup>



As these organizations form, they declare themselves independent of the regime; they proclaim their goals, interests and projects. Yet the regime has centralized, noncompetitive institutions which incorporate only those groups which accept centralized direction and which control the outcomes of any political process *ex post*. Thus, on the one hand, autonomous organizations emerge within the civil society while, on the other hand, there are no institutions where these organizations could present their views and negotiate their interests. Because of this *décalage* between the autonomous organization of the civil society and the closed character of state institutions, the only place where the newly organized groups can eventually struggle for their values and interests are the streets. Inevitably, the struggle assumes a mass character and spills onto the streets.<sup>15</sup>

Once that happens, liberalization can no longer continue. The tear gas that shrouds the streets and stings the eyes of Liberalizers, the eruption of mass movements, the unrest and disorder, constitute the evidence that the policy of liberalization has failed. Since liberalization is always intended as a process controlled from the above, the emergence of autonomous movements constitutes the proof that liberalization is not, or at least no longer, a viable project. Street demonstrations are the proof that the most sacrosanct of authoritarian values, "order" itself, has been violated.<sup>16</sup> Mass eruptions undermine the position of Liberalizers within the authoritarian bloc.

In China, student demonstrations forced the Liberalizers to beat a retreat in 1987 and cost them the leadership of the Party. Repression increased again. In South Korea, however, similar demonstrations led to a break within the regime and transformed Liberalizers into democratizers. These are indeed the alternatives: either to incorporate the few groups that can be incorporated and to repress everyone else, returning to the authoritarian stasis, or to open the political agenda to the problem of institutions, that is, of democracy.<sup>17</sup> Liberalizations are either reversed, leading to grim periods euphemistically termed "normalization,"<sup>18</sup> or they continue on to democratization.

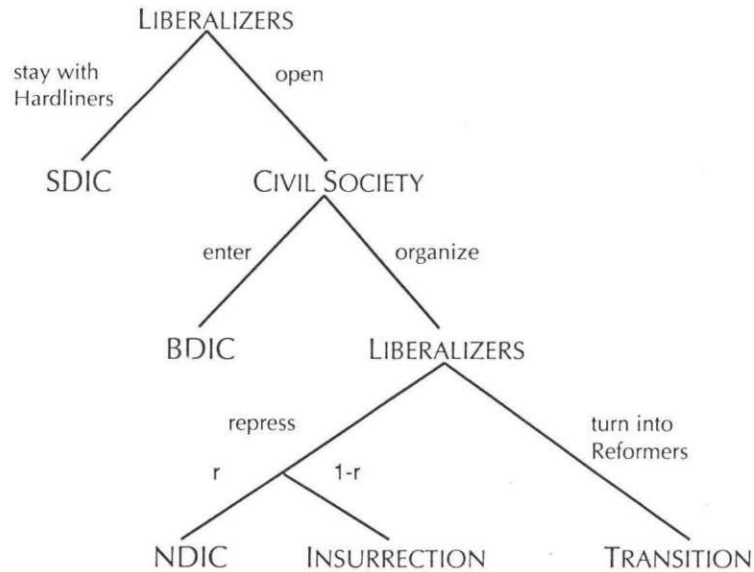
The perplexing fact is that so many authoritarian politicians believe that they will succeed where others have failed and they go on to fail. The Brazilian case is classical: as Smith (1987:207) observed, "The difference between liberalization and democratization was clear for Golbery: if implemented properly, careful doses of

liberalization could substitute for genuine democratization, thereby maintaining the political exclusion of subaltern groups and preempting meaningful demands for real reform of the economic model."<sup>19</sup> In Poland, the Jaruzelski regime came as close as one can to squaring the circle: the strategy was to create democratic institutions, such as the Administrative Court, the Constitutional Tribunal, self-management councils and independent unions, the Consultative Council to the Government, and an Office of the Ombudsman . . . and to retain power.<sup>20</sup> Even in those cases in which liberalization occurred only under the intense pressure of mass demonstrations, in East Germany and Czechoslovakia, the first project of the liberalizing leadership was to suck the dissent into the authoritarian system: Krenz encouraged "the people" to share their grievances with the Party and promised the "authorities" would listen; Vladyslav Adamec hand-picked some non-communists for his first cabinet, and both had hoped that the mobilization would be diffused by these measures. Yet they all erred in their expectations and they were all eventually forced to accept democratization. Why?

Examine the situation from the point of view of proto-Liberalizers, at the moment when the choice of opening the regime appears on the horizon. The proto-Liberalizers can maintain their present position within the power bloc and then the result is status quo, denoted in Figure 1 as SDIC (status quo dictatorship). Or they can decide to issue signals that they are willing to tolerate some autonomous organization outside the power bloc: to "open." If the organized forces within the civil society decide to "enter" into the new organizational forms created by the regime, typically some "Front of National Unity," and no further autonomous mobilization occurs, the result is BDIC (broadened dictatorship): the liberalization strategy is successful. If the civil society continues to organize autonomously, Liberalizers face the choice of going back to the fold and agreeing to repress popular mobilization or of continuing onto TRANSITION to democracy. Repression, however, may be ineffective: if it succeeds, the outcome is NDIC (narrower dictatorship) in which the Liberalizers find themselves at the mercy of the executors of repression; if it fails, the outcome is an INSURRECTION. Assume that Liberalizers attach the probability  $r$  to successful repression.

Note immediately that the process of liberalization can be launched only if some groups within the authoritarian regime prefer broader dictatorship to the status quo. Liberalizers prefer BDIC

Figure 1



to SDIC because broadening the social base strengthens the regime as a whole and because the groups which enter the regime constitute natural allies for Liberalizers vis-à-vis Hardliners. INSURRECTION is the worst outcome for everyone within the regime.

Now, if everyone knows everything and everyone knows the same, then the only possible outcomes of this game are either the status-quo or broadened dictatorship: liberalization occurs only when it will be successful. Suppose that the preferences of Liberalizers are  $BDIC > SDIC > TRANSITION > NDIC > INSURRECTION$ . Then Liberalizers will know that if the society organizes, they will have to turn into Reformers. So does the civil society. Hence, if Liberalizers open, society organizes. But Liberalizers prefer SDIC to TRANSITION. Hence, they never open. In turn, suppose that the preferences of Liberalizers are  $BDIC > SDIC > NDIC > TRANSITION >$

INSURRECTION and that Liberalizers attach a high probability to the success of repression. Then Liberalizers know that they will choose repression if society organizes. So does the civil society. Since for the society  $BDIC > NDIC$ , civil society enters knowing that Liberalizers would opt for repression if they organize. And since for Liberalizers  $BDIC > SDIC$ , they open. The outcome is thus BDIC.

How then can the process ever arrive at TRANSITION? I see two possible explanations, both relying on mistaken assumptions by someone.

(1) Suppose Liberalizers are in fact proto-democratizers, that is, their preferences are  $BDIC > TRANSITION > SDIC > NDIC > INSURRECTION$ .<sup>21</sup> Yet Liberalizers have to reveal their preferences strategically, given that Hardliners within the regime would never accede to liberalization if they knew that Liberalizers are prepared to go all the way. Hence Liberalizers announce that they prefer  $BDIC > SDIC > NDIC > TRANSITION$  and Hardliners believe them.

Now suppose that the decision to open depends on the consent of Hardliners: if Liberalizers propose to open, Hardliners decide whether to agree, in which case the rest of the game ensues, or not to permit the opening, in which case the outcome is status quo. Now, assume that (1) Hardliners prefer NDIC to SDIC and that (2) Hardliners believe that the society mistakenly believes that Liberalizers are in fact proto-democratizers. Then Hardliners analyze the situation as follows: If they agree to open, the society, believing that Liberalizers will not opt for repression, will organize. Yet Liberalizers prefer the outcome expected as a consequence of repression. Hence, Hardliners think the result of opening will be NDIC. They agree to open. But given the true preferences of the Liberalizers, the outcome is TRANSITION.

This explanation assumes that Liberalizers know all along what they are doing and deliberately mislead Hardliners while sending correct signals to the society. It is difficult to evaluate the plausibility of this story, precisely because under this scenario Liberalizers are forced to reveal their preferences strategically. Hence, we have to decide whether Liberalizers are sincere when they claim that they want only to invigorate the regime by broadening its base.<sup>22</sup> Given their public statements, either they are very good liars or this is not a plausible story.

(2) Suppose that the preferences of Liberalizers are  $BDIC > SDIC > NDIC > TRANSITION > INSURRECTION$  and their prior es-

estimate of successful repression is high, which implies that the outcome will be BDIC. Hardliners play no role in this story: perhaps the regime is not divided or the Liberalizers control arms. Liberalizers open, expecting the society to enter. But the society has a lower estimate of successful repression and believes that Liberalizers have the same estimate. Hence, society organizes. Once Liberalizers observe that the society continues to organize, they downgrade their estimate of successful repression, to the point that they prefer TRANSITION to the outcome expected under repression. Hence, civil society organizes and Liberalizers update their beliefs about the effectiveness of repression as they watch the streets.

These assumptions seem plausible. As the 82-year-old head of the East German security apparatus, Erich Mielke, is alleged to have said to Honecker, "Erich, we can't beat up hundreds of thousands of people": a statement I interpret as a technical, not a moral, admonition (*New York Times*, 19 November 1989, p. 15). If popular mobilization increases in spite of beatings and jailings, the regime revises downward its beliefs about the effectiveness of shooting. Moreover, at one moment the stakes become enormous: not enlisting in the repression is an act of treason, for which a Romanian general was forced to commit "suicide" as Ceausescu's last act in power,<sup>23</sup> but joining repression that failed landed Prague's Party Secretary in jail just a couple of weeks later. Under such conditions, jumping sides seems as good a way to save one's skin as shooting.<sup>24</sup>

These two explanations assume that preferences are fixed and that actors are rational, even if ill informed. But two more explanations are plausible.

One is sociological. As the organization of the civil society crystallizes, its leadership becomes known and personal contacts become established, the Liberalizers learn that the opposition is not as threatening as they had thought. Here is General Jaruzelski, interviewed already as the elected President, by Adam Michnik, now the editor-in-chief of the pro-Solidarity daily newspaper, on the eighth anniversary of the repression of 1981: "Gradually our view of the world was changing. Today we see it differently. But we had to arrive there, we had to bump our head. All of us had to. In any case, why look far? For several years you passed in my eyes, and not only mine, as a particularly demonic personage."<sup>25</sup> Negotiations show that the opposition is willing to listen and to make concessions; personal contacts bring rapprochement among individuals. Gradually,

transition appears as less of a chasm and repression seems simply uncivilized. Liberalizers change their preferences endogenously, as a result of bargaining with the opposition.

The second one is psychological. Liberalizers may not be rational. Rational actors form their beliefs based on the information they receive and act upon their desires given these beliefs. Indeed, if they are truly rational, they use beliefs to temper desires. Irrational actors let their desires affect their beliefs and screen out undesirable information. Suppose that the regime has no choice but to open. Foreign pressure, "economic and political strangulation," may leave no choice but to liberalize: Nicaragua is a clear case here. Popular mobilization may be uncontrollable, as it was in Poland. Under such conditions, the Liberalizers are likely to persuade themselves that the opening will be successful, even that they will win competitive elections if they proceed all the way to democracy.

If any of these hypotheses is true, the spectacle of Liberalizers who venture into an infeasible project and turn coats in mid-course becomes intelligible: either Liberalizers were in fact ready to proceed to democracy to begin with but they had to hide their true intentions, or they discovered in mid-course that repression is unlikely to succeed, or they found that they do not have as much to lose as they had thought at the beginning, or they had no choice and were just putting on a good face.

But liberalization does not always lead to transition, as the tragic events in Tiananmen Square have reminded us. When will the outcome of liberalization be repression and a narrower dictatorship in which Liberalizers are eliminated? We already know that this outcome is not possible if everyone knows everything and they know the same. Suppose that (1) Liberalizers want only to broaden the regime, (2) Liberalizers believe that the society knows that they prefer BDIC to TRANSITION and that they are ready to repress if need be, and (3) the society mistakenly believes that Liberalizers are in fact democratizers or that they would not opt for repression because they believe it to be ineffective. Then Liberalizers open, expecting the society to enter; the society believes that if it continues to organize, Liberalizers will opt for transition, but Liberalizers opt for repression.

Hence, liberalization — an opening that results in the broadening of the social base of the regime without changing its structure — is not a feasible project unless everyone has full and accurate

knowledge about everybody else's preferences and the probability of successful repression. Some misperceptions lead liberalization to transition, others to repression. Yet whatever its outcome, liberalization is not a feasible project. The perennial tragedy of liberalizers was described already by Marx in 1851: they want democracy that would keep them in power and they are stung when it turns against them. They try to hold on as long as they can, but at one point they must decide whether to go backward to authoritarian restoration or forward to democratic emancipation.

### 3. Democratization

#### 3.1 Introduction

The problem that thrusts itself at this moment to the center of the political agenda is whether any institutions that would allow an open-ended, even if limited, contestation will be accepted by the relevant political forces. And as soon as these institutions are in place, the question arises whether they will evoke spontaneous compliance, that is, absorb the relevant political forces as participants willing to subject their interests to uncertain competition and to accept the outcomes.

The image that the campaign for democracy as a struggle of "the society" against "the state" is a useful fiction during the first period of transition, as a unifying slogan of all forces opposed to the current authoritarian regime. But societies are divided in many ways and the very essence of democracy is the competition among political forces with conflicting interests. This situation creates a dilemma: to bring about democracy, antiauthoritarian forces must unite against authoritarianism, but to be victorious under democracy, they must compete with each other. Hence, the struggle for democracy always takes place on two fronts: against the authoritarian regime for democracy and against one's allies for the best place under democracy.

Thus, even if they may coincide temporally in some cases, it is useful to focus separately on the two different aspects of democratization: the "extrication" from the authoritarian regime and the "constitution" of a democratic one. The relative importance of the aspects of extrication and constitution depends on the place within the authoritarian regime of those political forces which control the

apparatus of repression, most often the "armed forces."<sup>26</sup> Wherever the military remains a cohesive and autonomous actor, elements of extrication dominate the process of transition. Chile and Poland are the paradigmatic cases of extrication but the aspect of extrication also overshadowed transition in Spain, Brazil, Uruguay and South Korea. In contrast, wherever military cohesion disintegrated as a result of a failed foreign adventure—Greece, Portugal and Argentina—and in those regimes where the military were effectively subjected to civilian control—all the Eastern European countries except Poland—extrication and constitution were intertwined.

#### 3.2 Extrication

Since extrication has been extensively studied, I proceed schematically. First, let me follow O'Donnell (1979) and O'Donnell and Schmitter (1986) in distinguishing four political actors: Hardliners and Reformers (who may or may not have been Liberalizers) within the authoritarian bloc and Moderates and Radicals within the opposition. Hardliners tend to be found among the repressive cores of the authoritarian bloc: police, the legal bureaucracy, censors, some journalists, etc. Reformers tend to be recruited among politicians of the regime and some groups outside the state apparatus: sectors of the bourgeoisie under capitalism, economic managers under socialism.<sup>27</sup> Moderates and Radicals need not represent different interests. Indeed, relations between interests and tactical positions tend to be fluid during transition.<sup>28</sup> They may be distinguished only by risk aversion. Moderates may be those who fear Hardliners, not necessarily those who have less radical goals, as evidenced by this statement of Santiago Carrillo, then the General Secretary of the Spanish Communist Party: "One should have the courage to explain to the working class that it is better to pay surplus value to this bourgeois sector than to create a situation that may turn against them" (Carrillo, 1974:187).

Extrication can result only from understandings between Reformers and Moderates. Extrication is possible only if (1) an agreement can be reached between Reformers and Moderates to establish institutions under which the social forces they represent would have a significant political presence, (2) Reformers can deliver the consent of Hardliners or neutralize them, and (3) Moderates can control Radicals.

The last two conditions are logically prior since they determine

the set of possible solutions for Reformers and Moderates. Whatever agreement they reach, it must (1) induce Hardliners to go along with Reformers and (2) dissuade Radicals from mobilizing for more profound transformations. When can these conditions be satisfied?

The first condition depends obviously on the identity of the Hardliners. If the armed forces resist extrication, they must be cajoled into passivity by Reformers. Moderates must pay the price of this persuasion. Just consider the price extorted by Pinochet for his consent to free elections: (1) permanence of the current commanders-in-chief of the armed forces and the police, (2) protection of the prestige of members of the military and the police, (3) energetic struggle against terrorism, (4) respect for the opinions of the national security council to be formed by four military and four civilians, (5) maintenance of the amnesty covering political crimes committed between 1973 and 1978, (6) abstention by the political authorities from intervening in the definition and application of defense policies, including not modifying the powers of the military courts, the command structure, and military budget allocations and not interfering in the promotion of generals (normally a presidential prerogative), (7) the right to name nine members of the Senate, (8) autonomy of the Central Bank, the president of which is to be chosen by the military, and (9) acceptance of privatizations conducted during the last months of the military regime, without investigation into how they were conducted. If the armed forces themselves are the Reformers and the resistance comes from bureaucrats, the situation is simpler, even if at moments dramatic.<sup>29</sup> Yet note that in Poland, where the impetus for reforms came from the head of the Armed Forces, the Hardliners also succeeded in exacting a number of guarantees: (1) the Communist Party was guaranteed 35 percent of seats in the lower, and more important, house of the Parliament (*Sejm*) and its then allies were given another 30 percent (in principle, ample support to form a government); (2) the regime was given to understand that the opposition would not block the election of General Jaruzelski as President; and (3) matters of external defense and internal order were left under the control of Communists.

If Reformers are a viable interlocutor for the Moderates only when they can control or deliver the Hardliners, Moderates have no political importance unless they can restrain Radicals. Cravatted moderate gentlemen may lead civilized negotiations in government

palaces but if streets are filled with crowds or factories are occupied by workers calling for the necks of their interlocutors, their moderation is irrelevant. As Reformers must negotiate a deal acceptable to Hardliners, Moderates must deliver terms tolerable for Radicals. And if they cannot obtain such terms from Reformers, their only solution is to leave enough power in the hands of the apparatus of repression to intimidate the Radicals. On the one hand, Moderates need Radicals to be able to put the pressure on Reformers; on the other hand, Moderates fear that Radicals will not consent to the deal they work out with Reformers. No wonder the feasible set is often empty.

When can an agreement that satisfies all these constraints be reached? Reformers face a strategic choice of remaining within the authoritarian alliance with Hardliners or of seeking a democratic alliance with Moderates. Moderates, in turn, can seek an all-out destruction of the political forces organized under the authoritarian regime by allying with Radicals or they can seek an accommodation by negotiating with Reformers. Suppose the structure of the situation is as follows:<sup>30</sup>

Figure 2

		<b>MODERATES</b> ally with	
		RADICALS	REFORMERS
<b>REFORMERS</b> ally with	HARDLINERS	Authoritarian regime survives in old form: 2,1	Authoritarian regime holds with concessions: 4,2
	MODERATES	Democracy without guarantees: 1,4	Democracy with guarantees: 3,3

Under such conditions Reformers have a dominant strategy, namely, to ally always with Hardliners. If Moderates ally with Radicals, the opposition is defeated and the authoritarian bloc survives intact, which is better than democracy brought about by a coalition

of Moderates and Radicals which offers no guarantees for Reformers. If Moderates seek an alliance with Reformers, some concessions are made at the cost of Hardliners. These concessions are better for Reformers than democracy even with guarantees. Hence, potential Reformers are always better off defending the authoritarian regime in alliance with the Hardliners.

The defining feature of this situation is that Reformers have no political strength of their own and thus no prospects to be politically successful under democracy. Without special guarantees they would do very badly under democracy and even with guarantees they are still better off under the protection of their authoritarian allies. This was the case of Poland in 1981.<sup>31</sup> The reformist sectors within the Party were a viable interlocutor for the opposition only because they relied on the repressive apparatus of the state. No competitive institutions could compensate for the lack of political support for the Communist (Polish United Workers) Party, which in clandestine polls was getting 3 to 5 percent of the eventual vote. Under such conditions, Reformers cannot venture into a democratic alliance with Moderates.

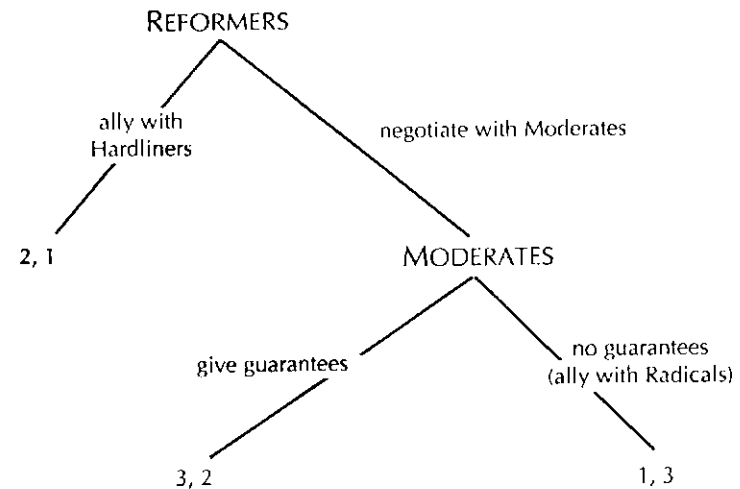
Suppose that Reformers do have sufficient political strength to be able to compete under democratic conditions if they are given institutional guarantees. Is this sufficient for them to opt for democracy? Consider the following situation:

Figure 3

		MODERATES ally with	
		RADICALS	REFORMERS
REFORMERS ally with	HARDLINERS	Authoritarian regime survives in old form: 2,1	Authoritarian regime holds with concessions: 3,2
	MODERATES	Democracy without guarantees: 1,4	Democracy with guarantees: 4,3

Here Reformers have political weight independently of Hardliners: they can actually get some support under competitive conditions and they prefer democracy with guarantees over all other alternatives. Yet the outcome for Reformers depends on the actions of Moderates: if Moderates opt for guarantees, Reformers are better off under democracy but if Moderates ally with Radicals, Reformers lose. And Moderates prefer democracy without guarantees. Examine this structure of conflict in extensive form, that is, assume that Reformers decide first what to do, anticipating the reaction of Moderates:

Figure 4



Reformers analyze the situation as follows: if they ally with Hardliners, the result will be the status quo, which is the second best outcome. They would be better off under democracy with guarantees. But if they decide to negotiate with Moderates, the latter will opt for an alliance with Radicals, resulting in the worst outcome for Reformers. Hence, Reformers stay within the regime.

When is then a negotiated extrication possible? If everyone analyzes the situation correctly, either of two conditions is sufficient: (1) the Moderates prefer a democracy which protects the interests of some forces allied with the authoritarian regime over one that

promotes interests of Radicals, or (2) the Reformers are the ones who control the armed forces. If Reformers have some political strength of their own and if Moderates prefer an institutional arrangement in which the forces associated with the authoritarian regime remain as a counter-balance to the demands of Radicals, then Reformers have nothing to fear from democracy.<sup>32</sup> Alternatively, even if Moderates prefer a more radical form of democracy, Reformers need not fear extrication as long as they control the apparatus of repression.

Clearly, this entire analysis assumes more knowledge than the protagonists normally have or can have. The essential feature of democracy is that nothing is decided once and for all: if sovereignty resides with the people, the people can decide to undermine all the guarantees reached by politicians around a negotiating table. Even the most institutionalized guarantees give at best a high degree of security but never the certainty. In Uruguay, the amnesty for the military passed during the extrication was subjected to a referendum (albeit unsuccessful). In Poland, everyone miscalculated at several points: the Party got so little electoral support in the first round of elections of June 1989 that the legitimacy of the negotiated deal was undermined, the hereto loyal allies of the Communists decided to venture on their own, and the entire carefully designed plan of transition unraveled. The Opposition had to make last minute additional concessions to keep the Reformers in the game. I suspect that if the Party had known what would have transpired, they would have not agreed to elections; if the Opposition had anticipated what would happen, they would have not made the concessions.<sup>33</sup>

Yet even if surprises are more than likely, the optimal strategy of extrication remains inconsistent. The forces pushing for democracy must be prudent *ex ante* and they would like to be resolute *ex post*. But the decisions made *ex ante* create conditions that are difficult to reverse *ex post*, since they preserve the power of the forces associated with the *ancien régime*. *Ex post* the democratic forces regret their prudence but *ex ante* they have no choice but to be prudent.<sup>34</sup>

### 3.3 Constitution

All transitions to democracy are negotiated: some with representatives of the old regime and some only among the prodemocratic forces seeking to form the new system. Negotiations are not

always needed to extricate the society from the authoritarian regime but they are necessary to constitute democratic institutions.

The groups seeking to establish democratic institutions confront two generic problems: substance versus procedure and agreement versus competition. To what extent should social and economic outcomes be left open-ended and to what measure should some of them be guaranteed and protected regardless of the outcomes of the competitive interplay? Among recent experiences, the Spanish Constitution of 1977 came nearest to a classical liberal constitution that specifies only the rules of the game and says almost nothing about outcomes (except private property), while the Brazilian Constitution of 1988 went to the other extreme, listing detailed social and economic rights.<sup>35</sup> Which decisions should be made by agreement and which should be subject to competition? Must some institutions, such as constitutional tribunals, armed forces or heads of state, stand as arbiters above the competitive process or should they all be subject to periodic electoral verdicts? To what extent and by what means should the society bind itself to prevent some future transformations?<sup>36</sup> These are the issues inherent in establishing democratic institutions.

But there is one additional aspect to consider. Following O'Donnell (1987) we need to make a distinction between democratization of government and of regime. The first process concerns institutions; the second the relations between state institutions and the civil society.

Since a concept of representation underlies the argument that follows, let me summarize how I see a representative regime. A representative system is one in which: (1) there exist autonomous organizations; (2) they are stratified internally into leaders and followers; (3) leaders have the capacity to (a) invoke collective identities, (b) control the strategic behavior of followers and (c) sanction defections; (4) leaders are representatives, that is, they participate in representative institutions; and (5) representation makes a difference for the well-being of their followers.<sup>37</sup> To participate is to act as if strategies chosen from a particular set of institutionally defined alternatives mattered for the realization of interests. Autonomous organizations participate if and only if outcomes of conflicts processed within the representative institutions do depend on the strategies of participants and the differences among outcomes significantly affect the well-being of their constituents. On the one hand,

if participation does offer opportunities for improving the well-being of their followers, all independent organizations must participate or vanish. On the other hand, if participation has no consequences then autonomous organizations turn against the regime.<sup>38</sup>

Each of the forces struggling against authoritarianism must also consider its future position under democracy. They must all stand united against dictatorship but they must divide against each other.<sup>39</sup> If they divide too early, the outcome is likely to repeat the experience of South Korea, where the rivalry between two anti-authoritarian presidential candidates – rivalry which is personal but also regional and economic – permitted electoral victory of the candidate associated with the dictatorship. If they do not divide at all, the new regime will be a mirror image of the old one: not representative, not competitive. This is the danger facing Eastern Europe: that the revolution will end being only anti-communist, not democratic.<sup>40</sup>

One solution to this dilemma is political pacts: agreements among leaders of political parties (or proto-parties) to (1) divide government offices among themselves independently of election results, (2) fix basic policy orientations, and (3) exclude (and if need be repress) outsiders.<sup>41</sup> Such pacts have a long tradition of what used to be called *trasformismo* in Italy, Spain and Uruguay. The Venezuelan 1958 pact of Punto Fijo is the model of such agreements. According to this pact, three parties would divide government posts, pursuing policies committed to developmentalist goals under private property and excluding Communists from the political system. This pact has been highly successful in organizing democratic alternations in office, even if it cost Venezuela the largest guerilla movement in Latin America.

Note that partners to such pacts extract private benefits from democracy and that they protect their rents by excluding outsiders from competition. Democracy turns out to be a private project of leaders of some political parties and corporatist associations, an oligopoly in which leaders of some organizations collude to prevent outsiders from entering.

The same dilemma appears in a modified form after democratic institutions are in place. The classical problem of any opposition under democracy is how much to oppose and by what means. If the opposition does not oppose, does not present alternatives and does not struggle energetically for these alternatives, then the rep-

resentative power of political institutions, their capacity to mobilize and to incorporate, is weak. Democracy is anemic. But if the opposition does oppose vigorously, democracy may be threatened. Particularly under difficult economic conditions, intransigent opposition may create an ungovernable situation. If every time a party loses an election or every time a government adopts an unpopular policy, the opposition launches a general strike, it may weaken democratic institutions and create conditions for the military to intervene.

Perhaps the clearest place to observe this dilemma was within the Peronist movement in Argentina. The *Renovadores* wanted to become an electoral party and to reduce tactics to electoral and parliamentary struggles, while the orthodox wing wanted to remain a “movement” and to struggle for “social justice” by all means. Thus Ubaldo did not think that losing elections should prevent the CGT from general strikes while Peronist deputies in the Congress absented themselves whenever they thought they would lose, thus undermining the quorum.

Again, one way out of the dilemma, is a *pacto político*. The ostensible purpose of such pacts is to protect embryonic democratic institutions by reducing the level of conflict over policies and personnel. While institutional pacts establish the rules of the game and leave the rest to competition, these are substantive pacts, intended to remove major policy issues from the competitive process.<sup>42</sup> Such pacts are offered as necessary to protect the democratic institutions from pressures to which they cannot respond, but the danger is that they become cartels of incumbents against contenders: cartels that restrict competition, bar access, and distribute benefits of political power among the insiders. While entrepreneurial profits may be an inevitable private reward to those who undertake the democratic project, the role of democratic competition is to dissipate such profits rather than to turn them into permanent rents.

The fear of divisions is motivated not only by the specter of authoritarian restoration. It is inherent in democracy, as evidenced in the perpetual ambiguity of democratic theory. Both Rousseau and Madison feared interests, passions, and the “factions” to which they give rise; both saw democracy as a mechanism to reach an agreement, to discover the common good. Differences of opinion, conflicts of interest, procedural wrangling are often seen as obstacles to rationality. Yet conflicts of values and of interests are inherent in all societies. Democracy is needed precisely because we cannot



agree. Democracy is a system of processing conflicts without killing one another: it is a system in which there are differences, conflicts, winners and losers. Conflicts are absent only in authoritarian systems: no country in which a party wins 60 percent of the vote twice is a democracy.

### 3.4 Conclusion

Whether democracy results from negotiated extrication or only negotiated constitution, democratic institutions must either protect or suppress the basic interests of all the political forces that are capable of subverting democracy. They must either open sufficient opportunities for promoting group specific interests to incite all major social forces into participation or they must close access and repress extra-institutional manners of political struggle.

Whenever extrication is negotiated, guarantees must be given to forces associated with the *ancien régime*. Negotiated extrications are possible only if some sectors within the dictatorship expect to have a significant political presence under democratic conditions but even under such conditions democratic compromise may require additional institutional guarantees for these sectors.

But even when extrication results from a distintegration of the repressive apparatus, the democratic institutions resulting from negotiated constitution must be conservatizing: institutions that emerge from transitions are designed in such a way as to minimize the responsiveness of policy to movements of public opinion. They include separations of powers, double chambers, strong constitutionalism, protection of minorities, and even substantive norms, for example, the commitment to private property in the Spanish Constitution of 1977.

Conflicting political forces agree to a particular institutional system if this system protects their interests and values better than the available alternatives. And only institutional systems which make radical economic and social changes difficult protect conflicting interests and values.

## 4. Institutionalization of Economic Conflicts

Democracy opens to individuals the possibility to organize, and to the already existing parties, unions, and other associations, an arena to struggle for the improvement of material conditions.

Democratic institutions offer those who are poor, oppressed, or otherwise miserable as a consequence of their economic situation an opportunity to find redress via collective action, directed at employers or the state. Hence the advent of democracy is accompanied by an explosion of expectations: for most people democratization promises not only political rights but also social transformations.

Yet if democracy is to be consolidated, distributive conflicts must be institutionalized: all major political forces must channel their economic demands through the democratic institutions and abjure other tactics. Regardless how pressing their needs may be, politically relevant groups must be willing to subject their interests to the interplay of democratic institutions. They must be willing to accept defeats and to wait, confident that the democratic institutions would continue to offer opportunities the next time around. They must adopt the institutional calendar as the temporal horizon for their actions: they must think in terms of forthcoming elections, contract negotiations or at least fiscal years.<sup>43</sup> They must assume the stance put forth by John McGurk, the Chairman of the British Labour Party, in 1919: "We are either constitutionalists or we are not constitutionalists. If we are constitutionalists, if we believe in the efficacy of the political weapon (and we do, or why do we have a Labour Party?) then it is both unwise and undemocratic because we fail to get a majority at the polls to turn around and demand that we should substitute industrial action" (quoted in Miliband, 1975:69).

Democratic institutions can evoke such self-restraint only if the outcomes of the democratic process remain within two limits: on the one hand, some groups do improve their material situation as a result of their participation in the democratic competition, either in terms of policy outputs or by acquiring new rights, and, on the other hand, the gains in immediate consumption do not threaten investment which, whether it remains in private or public, national or foreign hands, is guided by criteria of profitability. Needless to say, these are narrow limits.

The unprecedented proportions of the economic crisis facing a number of countries raise fears that this crisis will undermine the nascent democracies and bring back the repression. Perhaps the most dramatic scenario has been painted by Flisfisch (1985:25): "(i) under democratic conditions, there is a tendency on the part of all actors to use strategies of social pressure; (ii) under conditions of acute

stagnation, the generalized use of strategies of social pressure reinforces and prolongs the stagnation; (iii) when it is sufficiently long, a situation of acute stagnation generates destabilizing political effects; (iv) the most likely result is an initiation of a new cycle of militarization, possibly with even more repression than previously.” Note that this conclusion is based on two assumptions: that democracy unleashes economic conflicts and that the effect of a prolonged economic crisis is to destabilize the democratic institutions and to cause a new cycle of military dictatorships.<sup>44</sup>

I think that we do not know whether in general democracy inhibits economic development, promotes it, or is irrelevant one way or the other. The statistical evidence, whatever it is worth, is mixed.<sup>45</sup> The already developed democracies tend to have growth rates higher than many, although not all, less developed dictatorships. Moreover, the experience of the developed countries shows that democracies which have strong unions and left-wing governments exhibit, on the one hand, low strike rates, slower wage growth, lower labor share of value added, and, on the other hand, higher investment, more rapid economic growth, more welfare spending and a more equal distribution of income. In the developed countries, strong unions and political parties representing the poorer segments of the population are willing to moderate their pressures for immediate consumption in order to induce firms to invest and employ. They are willing to offer wage restraint because they expect that firms will invest in exchange and because they feel sufficiently strong politically to be confident that they will share in the benefits of growth.<sup>46</sup> Hence, with strong unions and left-wing parties, democracy need not cause uncontrollable distributional pressures.

Yet several conditions which restrain the pressures for immediate consumption on the part of unionized wage earners and capitalists in the developed democracies appear absent in the less developed countries. One reason may be that the pressures for immediate consumption are caused by absolute deprivation: people who are starving cannot wait. Another hypothesis, which I find more persuasive,<sup>47</sup> is that the unequal distribution of income provides much greater opportunities for redistribution. Just within the manufacturing sector, the differences in the share of net income consumed by capitalists are enormous: in 1985 this share ranged from about 10 percent in Austria and Norway to well under 40 percent in Greece, Spain and the United States to 62 percent in Brazil and 69 percent

in Argentina.<sup>48</sup> In Brazil, the top quintile of households gets 67 percent of income, in Turkey 57 percent, Venezuela 54 percent, Argentina 50 percent, the United States and Spain 40 percent, in Belgium 36 percent.<sup>49</sup> Hence, there is much to gain in the short run by pressing for redistribution, even if the rates of investment are already low and would fall even more under redistributive pressures. Finally, the third hypothesis is that the uncertainty characteristic of many less developed countries makes any sacrifices of present consumption too risky to be rational. Here again the evidence is dramatic: the fluctuations of exchange rates, interest rates, inflation rates and the purchasing power of households are often staggering.

The new democratic regimes face these pressures for immediate consumption under an exceptionally unfavorable international economic conjuncture, often under the burden of debt and with economic systems ridden with inefficiencies inherited from the authoritarian era. They must cope with powerful inflationary pressures as they seek to reform the economic system. The determinants and the remedies are the same in many countries, South and East. States are financially on the verge of bankruptcy, public bureaucracies are overgrown, financial markets do not exist, firms are overprotected. States have been weak in the South and the East: they are vulnerable to predatory pressures from large firms, public or private, incapable to collect taxes, ineffective in evoking compliance with rules. No wonder the remedy is the same: it is no accident that a title in a Polish newspaper read “Menem like Balcerowicz.”<sup>50</sup>

While sharing the direction of economic reforms, the new democratic governments seem to have been pursuing two contrasting political strategies to control economic conflicts, relying alternatively on decrees or on concertation and sometimes vacillating between *decretismo* and *pactismo*. As a former Argentine Vice-Minister of the Economy observed, requirements of participation conflict with requirements of competence.<sup>51</sup>

In Argentina and Brazil, where the inflationary pressures have been strong, governments resorted to repeated shocks, freezing wages and prices and adopting or at least announcing a series of accompanying measures. From the political point of view this is a strategy of control from above: the shocks were ideas of technicians, by their very nature they had to be adopted without consultations and announced by surprise. This policy could have been successful only if it did not involve broad participation. At the same time, the shocks

were only a stop-gap measure: longer-term success of this policy required using the interim period to introduce structural reforms. But these reforms — a reduction of public spending and an, at least selective, opening of the economy — have intolerable political costs and cannot be imposed without broad consultations. Hence, this strategy is internally contradictory in political terms: it combines measures which can be successful only without external consultation with other measures that require broad consent.

The contrasting strategy is to involve unions and employers' associations in economic policy making.<sup>52</sup> The "social pacts" that result from concertation typically consist of an exchange of wage restraint on the part of the unions for some welfare programs as well as for economic policies that control inflation and encourage investment and employment. Both in Venezuela and in Spain the first of such pacts established the rudiments of the industrial relations system while subsequent accords, with varying degrees of success, attempted to regulate specific wage and employment targets.<sup>53</sup> Yet there are several reasons why such pacts seem unlikely to succeed in most new democracies:

(1) "Social pacts" are always exclusive: Schmitter (1984:365) correctly incorporates this feature into their very definition. Unionized workers represent only a part of the popular sectors in Latin America (Grossi and dos Santos, 1983:143). "Can the union movement, based in the sphere of production," Lechner (1985:30) asks rhetorically, "represent popular movements, founded in the context of reproduction?"

(2) Unions will participate in such pacts only if they are strong: encompassing, centralized and influential politically. Otherwise, they have no reasons to expect that they would benefit in the future from the present underutilization of their power. Yet, while employers may be favorably disposed to make immediate concessions, they fear strong unions and fight against extending to unions the rights that might be used against them in the future.

(3) The state may not conform to the terms of a pact both because under democracy any government must be concerned with interests broader than those of unions and employers and because members of the state apparatus, politicians and bureaucrats, have interests of their own. Hence, the terms of pacts between unions and employers often come in conflict with the economic policy preferred and actually followed by the government.

(4) Even if unions in the private sector may be willing to participate in a pact, public sector unions have no incentives to do so. In the for-profit sector, unions trade wage restraint for employment and investment but neither the employment nor investment in public services depends on the wage rates of their employees. Hence, public sector unions face neither the stick of unemployment nor the carrot of investment. In turn, social pacts involving the for-profit sector normally include commitments to reduce public spending, a threat to the public sector unions.

These obstacles seem so overwhelming that the strategy of concertation does not seem either feasible nor effective in regulating distributional conflicts. Yet the idea of resolving conflicts by an agreement is so tempting that the issue of social pacts never quite disappears from the political agenda of the new democracies.

If this analysis is correct, neither the reliance on decrees nor on pacts offers an effective strategy for dealing with economic conflicts. As a result, many governments vacillate between these two extremes: they promise concertation and shock the eventual partners with decrees. In the end, the state ends up being perceived both by employers and by unions as the principal source of economic instability.<sup>54</sup>

### 5. Imposition of Civilian Control over the Military

Except for Poland, the Communist systems of Eastern Europe constituted civilian regimes.<sup>55</sup> The military and most of the forces of order were subject to minute political control, which extended even to operational matters.<sup>56</sup> Hence, it should not be surprising that in the conflicts over the leading role of the Communist Parties the armed forces in all Eastern European countries placed themselves squarely on the side of those who wanted to abolish the communist monopoly of power. "The army wants to serve not a party but the nation": this has been the paradigmatic declaration of generals. Yet from a Latin American perspective, this noble sentiment sounds ominous: not as a pledge to democratic values but as an assertion of independence.

In Latin America, the military have preserved their autonomy and have continued to exercise tutelage over the political system: not only in those countries where transition to democracy was a result of negotiations but even in Argentina, where they suffered a

humiliating external defeat. The specter of military intervention is a permanent constraint on the political process and the eventual reaction by the military is a consideration that permeates everyday political life in such new democracies. Among the recent transitions to democracy, Spain and Greece are the only countries where democratic governments succeeded in establishing effective civilian control over the military and freed themselves from this tutelage.

Why would not democratic governments seek to impose civilian control over the military? Why would they tolerate military autonomy, the prospects of intervention, and often public humiliations?<sup>57</sup> The Argentine experience is particularly poignant, since the impunity enjoyed by kidnappers, torturers and murderers has a profound demoralizing effect on the nation's political life.

One obvious answer is that democratic governments fear that any attempt to impose civilian control would immediately provoke exactly that which it is intended to eliminate in the future: military intervention. The strategic calculus involved in this decision must be the following. First, the probability of an immediate coup in case of an attempt to establish civilian control must be seen as higher than when the military is left alone. Hence, even if once established civilian control would greatly reduce the likelihood of military intervention, the probability that the coup would ever occur is lower without civilian control. Consider the following table:

Table 1

	Probability that a coup would occur	
	immediately	eventually but not now
With tutelage	0.20	0.60
With civilian control	0.80	0.01

Under such conditions, the probability that the military would step in now or in the future if they continue to exercise tutelage over the political system is 68 percent while the probability that they would make a coup if the government seeks to impose civilian control is 80.2 percent.<sup>58</sup>

This is not the end of the difficulty, since not all coups are the same. One argument for punishing violations of human rights is that the effect of such punishment would be dissuasive: military officers would think twice before stepping in again because they would know that once out of power, they would be punished. That may be true but if this argument is valid then it also implies that if the military is not deterred from stepping in by the threat of punishment then it will be less likely to ever give up power because of this threat. Thus imposition of civilian control may lower the probability of a coup but it may increase the conditional probability that once it occurs, the coup will be highly repressive, a *golpe duro*.

Thus if a government is intent on not provoking a coup and not risking repression, it may swallow its moral outrage and its democratic ideals and accept the limits set by the military tutelage.<sup>59</sup> But I suspect that this reasoning is not sufficient to explain the behavior of civilian politicians with regard to the military. There are two reasons why democratic politicians may not want to dismantle the threat from the military even if they could.

First, Fontana (1984:121) observed that in 1981 the Argentine political parties feared that if the threat from the military is removed, a new wave of popular mobilization would push them, like in 1973, farther to the left than they would wish to go and could cost political leaders their jobs. To paraphrase an expression Ernest Bevin once used with regard to the Labour Party, they "did not want to be put in position of having to listen to their own people." If the military can be counted on to repress popular mobilizations, then their tutelage is a bulwark for established political parties. Military tutelage is necessary to protect the regime from demands for greater representativeness.<sup>60</sup>

Secondly, the problem in many countries with long traditions of military intervention is the absence of institutional structures and even of models for institutions through which the civilian control over the military could be exercised.<sup>61</sup> Through their chain of command, the military are responsible directly to the president, rather than to parliamentary committees and civilian bureaus that would supervise the particular aspects of their conduct. Without such an apparatus of civilian control, the choice faced by democratic governments may be one of either tolerating military autonomy or destroying the military altogether.<sup>62</sup> And here, I suspect, nationalism plays a role: no president can afford to commit himself or herself to actions that would undermine the "defensive capacity of the na-

tion." Perhaps when the choice of strategy vis-à-vis the military appears as one of leaving it intact or dismantling it altogether, the perpetuation of military domination turns out to be a lesser evil for nationalistic politicians.

The issue about the civilian control over the military is not only whether it is prudent to attempt it but also who wants to have it.<sup>63</sup>

## 8. Conclusions

An institutional framework that permits social and economic transformations, a regime that is competitive and representative, and the military tucked under civilian control: these are the essential conditions for democracy to be self-sustaining. Yet nothing guarantees that these conditions will be established in the process of transition: many transitions get stuck somewhere along the way.

By the first criterion, probably all democracies are incomplete: while there is some evidence that partisan control does have consequences for economic performance, including unemployment, inflation, investment and income distribution, the range of economic and social transformations resulting from the democratic process seems quite narrow. And there are good reasons to think that the binding constraints are institutional, not economic. Democratic institutions are likely to be economically and socially conservatizing: this is simply the price which democrats must pay.

Yet transitions can be arrested even earlier, as a result of collusion among politicians to keep important issues out of the competitive process or as a consequence of military tutelage. Consider the possible cases:

(1) Some countries, Spain and Greece specifically, have arrived at competitive regimes with civilian control over the military. They have thus completed the transition.

(2) Some countries, such as Argentina and the Philippines, have competitive regimes but do not control the military. This combination is an unstable one. The competitive political process allows organization of forces and articulation of viewpoints that are intolerable to the military or some groups thereof. Moreover, the potential of a military intervention affects the behavior of political forces within the competitive process since it opens the possibility of blackmailing others with praetorian strategies (Huntington, 1968) such as "if you do not moderate your demands, we will ask the military

to intervene" or "if you do not concede to our demands, we will create a disorder which will provoke the military to intervene." Competitive political processes in the presence of autonomous military creates a permanent possibility of military intervention.

(3) In some cases, notably in post-1958 Venezuela and in the mid-1980s in Brazil, politicians collude, fearing that a more competitive political process would turn against them. Such arrangements can be quite stable, even if they are vulnerable to pressure from the sectors excluded from effective political participation as well as from the military who enforce them.

The general answer to the question motivating this paper, therefore, is twofold. Economic and social conservatism of the new democratic institutions is not just a result of the constraints under which negotiated extrications occur. Democracy is a compromise, a second best for all the political forces that are capable of subverting it, and for this very reason it must protect to some minimal degree each of the multiple and conflicting interests. Moreover, transitions can get arrested along the way to democracy, in regimes that combine collusive pacts among politicians with military tutelage. Otherwise, either when the regime is competitive but the military conserve their capacity to intervene or when politicians collude but their pacts are not protected by a threat of repression, the situation continues to be volatile.<sup>64</sup>

What does this analysis suggest about the future course of events in Eastern Europe? I see two implications: (1) political developments will not be different than in those countries where the transition to democracy is already more advanced, and (2) economic transformations will stop far short of their current blueprints.

This text is written in January 1990, as Eastern Europe is still in turmoil. Thus far only in Poland has a partial transfer of power occurred as a verdict of the polls; in other countries governments are run by caretakers, awaiting elections under the watchful eye of the streets. Institutions that organize contestation and participation remain to be built; regimes representing divergent interests and values are yet to emerge. Thus far, the revolution in Eastern Europe has been only anticommunist; not yet democratic. And the danger is that this change will get stuck in non-contestatory, non-representative political cartels among politicians who led the antiauthoritarian transformations, implicit or explicit political pacts among the current incumbents.

When the anticommunist euphoria fades away and conflicts of interests become politically organized, politics in Eastern— I should now say “Central”—Europe will assume a form characteristic of poor capitalism. There are no reasons to believe that conditions in Bulgaria, Hungary or Poland should be different from those of Argentina, Chile or Brazil. States are weak as organizations, economies are overprotected and dominated by monopolistic firms, public bureaucracies are overgrown, welfare services are fragmentary and rudimentary,<sup>65</sup> agriculture is inefficient, political parties and other associations are weak. And such conditions breed governments vulnerable to political and economic pressures from large firms, populist movements of doubtful commitment to democratic institutions, armed forces that menacingly wait on the sidelines, church hierarchies torn between authoritarianism and a commitment to social justice, nationalistic sentiments susceptible to xenophobia.

Some conditions do work in favor of Central European countries: they have much less income inequality,<sup>66</sup> a stronger working class, a legacy of egalitarian and welfarist value systems.<sup>67</sup> Moreover, the geographical accident that Central Europe is in Europe will generate pressures to adhere to democratic institutions. Yet the factors that work in favor of democracy will also work against economic reforms, already in progress in Hungary, Poland and Yugoslavia and envisioned in other countries. These reforms promise to be not only radical—no less than a transition from socialism to capitalism—but also exceptionally painful. In 1990, per capita consumption is expected to decline by at least 20 percent in Hungary and Poland, there will be a drastic shift in relative incomes in the direction of inequality and massive unemployment. And the experience of other countries shows that such reforms are difficult to accomplish under democratic conditions. They mobilize the resistance of those who have most to lose: managers of protected or subsidized firms, workers who face unemployment and masses of people who fear the reduction of expenditures on income maintenance and welfare. As a result, anti-inflationary shocks are politically easier to administer than structural reforms. For better or worse, democracy has a conservatizing effect on economic systems: structural reforms grind rather than glide under democratic conditions.

Obviously, this is not to say that the future of all these countries will be identical: conditions only structure conflicts, they do not make choices. But the structure of choices is the same.

## NOTES

This is a revision of a paper presented at the Conference on “A Transição Pactada. Os Casos do Brasil e da Espanha,” University of São Paulo, October 17–24, 1987, and at the Conference on Internationalization of Political Democracy, Université de Montréal, September 28 to October 2, 1988. In addition to participants in these meetings, I learned from comments by Christopher Achen and Luiz Carlos Bresser Pereira. Several ideas developed below resulted from discussions with Norbert Lechner, Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter, Jerzy J. Wiatr, and Francisco Weffort, as well as with my students.

1. For an elaboration of the theory of democracy which underlies this formulation, see Przeworski, 1984, 1985, chapter 5 and forthcoming, chapter 1.

2. I realize that this statement is in many ways heroic. First, no government in the world completely controls the various apparatus: the CIAs, KGBs, DSGEs, and the Ms somehow always succeed in pulling tricks that surprise their civilian supervisors. Secondly, it would have been easier to say that a country has reached democracy when an alternation in office has in fact occurred but then we would have to exclude Italy. Thirdly, to assess whether government policies depend on results of elections we need to know what is possible; not an easy problem.

Note that instead of framing the question the way we did, one could explore definitions instead. What is democracy? Perhaps there are just different types of democracy and the relevant question is why the process of transition arrives at one type and not another. The classical distinctions are between the “Westminster” and the consociational democracies (Lijphart, 1975), between systems relying on corporatist versus parliamentary representation (Schmitter, 1974) and between presidential and parliamentary institutions (recently Linz, 1985). Yet I believe that the combination of participation and contestation (Dahl, 1971) is a necessary and sufficient feature of any system identifiable as a democracy, regardless of the particular institutional arrangements.

3. Even if we are speaking about the transition from authoritarianism to democracy we need not think that these end states constitute equilibria themselves, that is, that once established, they continue until and unless some conditions change that are independent of anyone’s will. In O’Donnell’s (1978) analysis of Argentina democracy and authoritarianism are inherently unstable and they succeed each other cyclically. Hence, democracy need not be self-sustaining.

4. I am thus adopting a “micro” approach, in which actors have choices and their choices matter. Following the seminal book by Moore (1964), there developed an enormous literature in “macro-historical com-

parative sociology," in which the method is to associate inductively outcomes, such as democracy or fascism, with conditions, such as agrarian class structure. In this formulation the outcome is uniquely determined by conditions and history goes on without anyone ever doing anything. While I believe that some conditions given exogenously do importantly constrain actions, I find this approach largely irrelevant, not only because of its empiricism but mainly because of its political impotence.

5. Obviously, not all dictatorships are the same. According to a Soviet scholar (Migranyan, 1988:31), totalitarian regimes require individuals to participate actively in supporting the regime, while authoritarian regimes strike an implicit deal: "the regime reveals its willingness not to meddle in the internal life of those individuals who do not take a public stand against the authority and its official dogmas."

Moreover, some regimes tolerate no autonomous organizations of any kind: even the Animal Protection Society is organized from above and is a part of the Association of Associations, which is a part of the Front of National Unity, run out of the Ministry of Order. Other dictatorships are more selective: they ban unions and parties but they tolerate stamp collectors' societies, churches, or some producers' associations. But no dictatorship permits autonomous organization of political forces.

6. This is why explanations of regime breakdown in terms of legitimacy are either tautological or false. If by "legitimacy" we understand the appearance of collectively organized alternatives, they are tautological since the fact that these alternatives are collectively organized means that the regime has broken down. If we see "legitimacy" in terms of individual attitudes, in Lamounier's (1979:13) terms, as "acquiescence motivated by subjective agreement with given norms and values," they are false. Some authoritarian regimes have been illegitimate since their inception and they have been around for forty years.

Note that the contribution of survey studies to the understanding of regime transitions has been negligible. In Hungary in 1985, 88 percent of respondents declared confidence in the national leadership (57.3 percent "fully"), 81 percent in the parliament, 66 percent in the Party, 62 percent in trade unions (Bruszt, 1988) and yet the regime unravelled easier than in Poland, where various surveys conducted between 1981 and 1986 showed about 25 percent supporting the leadership, only about 12 percent "strongly" (Frentzel-Zagórska, 1988). Finally, note that in Spain surveys have shown that the same people who supported Franco tended to support democracy.

7. The Gramscian inspiration of these hypotheses is obvious, but Gramsci's framework, with its duality of coercion and consent, is not sufficiently specific institutionally to serve as a guide to the problem at hand. In particular, Gramsci failed to distinguish concessions given by someone

who controls the political system from realizations of interests achieved through an open-ended, even if limited, competition.

8. Demonstration effects play an important role in transitions to democracy. Here is a Brazilian joke, dating to the twilight of the dictatorship: In a crowded Rio bus, a man slaps the face of a military officer standing next to him. Another man does the same. From the back of the bus, a *mulatinho* pushes his way through and administers the third slap. The bus stops, surrounded by the police. The first man is asked: "Why did you hit the officer on the face?" "He offended the honor of my daughter, I had to react," is the answer. The second man is interrogated: "He offended the honor of my niece, I had to react," he joins. Finally, the question is directed to the *mulatinho*. "When I saw them hitting the officer, I thought the dictatorship fell," he explains.

As someone observed, the breakdown of the communist monopoly of power took ten years in Poland, ten months in Hungary, ten weeks in East Germany and ten days in Czechoslovakia. The events in Poland and Hungary demonstrated to East Germans the very possibility of this breakdown; the spectacle of the crumbling wall signalled to individual Czechs the feasibility of regime transformation.

A crucial factor in breaking individual isolation is the safety of numbers: Poles discovered the strength of the opposition when the visit of the Pope in June 1978 brought two million people to the street; in Bulgaria, the first autonomous demonstration on 17 November, 1989 grew out of one organized by the new government of Mladenov in his support; the same occurred in Romania when Ceausescu returned from Iran; in East Germany, the mass movement was released when trains carrying refugees were crossing from Czechoslovakia to West Germany.

9. A Soviet samizdat, *Chronicle-Express* (17 November 1987), made public a document of *Komsomol* entitled "To strengthen the work in the autonomous youth associations." This document observes that "the recent extension of democracy resulted in the appearance of a growing number of autonomous sociopolitical youth associations. . . . The range of their interests is extremely broad, from international information, ecology and protection of historical monuments, to a shameful speculation on not yet surpassed difficulties of the reconstruction." The document goes on to distinguish good and bad associations. In the case of the good ones, *Komsomol* organizations should extend their cooperation and should send their "best militants to play the role of *commissars*." In the case of the less good ones, their leaders should be bribed or, textually, "should be offered in private concrete ways of realizing their capacities." Finally, the document goes on, if this strategy fails, the *Komsomol* should be prepared "to create its own alternative association."

10. A man is distributing leaflets at the Red Square. He is stopped

by a policeman, who notices that the leaflets are blank. "What is it? What are you spreading? Nothing is written," the surprised guardian of order exclaims. "Why bother?" the man responds. "Everyone knows."

11. I am using the terminology of O'Donnell (1979:8) according to whom "liberalization consists of measures which, although entailing a significant opening of the previous bureaucratic authoritarian regime (such as effective judicial guarantees of some individual rights or introduction of parliamentary forms not based on free electoral competition), remain short of what could be called political democracy."

12. Interview with Karoly Grosz, former First Secretary of the Hungarian (Socialist Workers') Communist Party, in *Przegląd Tygodniowy*, No. 51 (403) Warsaw, 22 December 1989, p. 15.

13. Even Romania does not represent the case of a true revolution. There seems to be much we still do not know about the background of these tragic events but note that the Romanian army survived intact, with its structure of command, the destruction of the Ceausescu regime.

14. According to a story by K. S. Karol in *Le Nouvel Observateur* (No. 1200, Paris, 6 November 1987), the first autonomous group established in Gorbachev's Soviet Union may have been the "Spartakists," meaning obviously fans of the Moscow soccer club, Spartak. By 1987, there were already 30,000 independent groups and they held a national congress. The number in the text was cited after *Pravda*, 10 December 1989.

One does not know to what extent these estimates can be trusted, but here are some numbers concerning Bulgaria: on 13 November 1989 the subtitle in the *New York Times* is "Bulgarians are passive," on 28 December the independent union, Podkrepa, is said by the *Times* to have 5,000 members, on 16 January 1990, the Paris *Libération* reports Podkrepa has 100,000 members.

15. The Brazilian experience does not contradict this general proposition. It is true that in Brazil the struggle for democracy did not reach the streets until the *diretas, já* campaign of 1984 but the reason, I think, is that the *distensão* of 1974 was immediately transformed into electoral competition: the institutional framework to channel opposition was available. The project of liberalization got into trouble anyway, because of the unexpected electoral success of MDB.

Similarly, in the Soviet Union, liberalization did not lead to mass demonstrations in the Russian part of the country, I think, for two reasons. First, popular mobilization was in fact encouraged by Gorbachev, who attempted to develop a traditional Russian coalition of the tsar and the people against the bureaucracy. (See explicit statements to this effect in his *Perestroika*). Secondly, the Supreme Soviet was transformed overnight into a fairly contestatory institution, which witnesses sharp confrontations and passes laws with small majorities. Hence, the institutional

framework has been transformed de facto, to correspond to its status de jure.

16. Hence, according to the *New York Times*, 21 November 1989, Milos Jakes, the hardline First Secretary of the Czechoslovak Communist Party, accused the organizers of the demonstrations in Prague of "seeking to create chaos and anarchy." So did Honecker. All these reactions have been predicted by Marx in his writings on France between 1848 and 1851: the party which defends dictatorship is the Party of Order, for which democracy represents "chaos and anarchy."

17. The Polish events of 1955–1957 are a classical case of liberalization that ended up in normalization: after a period of autonomous organization, Workers' Councils were incorporated into the regime while the student movement was repressed. In Brazil, the failed liberalization attempt of 1974 was followed during 1975–1977 by a mixture of intensified repression and welfare measures. See Andrade (1980). For some reason, several Brazilian writers found it surprising that the liberalization project did not quite work the way it was intended and they went on to distinguish "the project" from "the process" (Diniz, 1986). They must not know Perez's third law of decompression: "Things always get out of hand."

18. These were best summarized by Milan Kundera: "A man is vomiting on the Venceslaus Square. A passerby approaches: 'Do not worry. I understand you,' he says." (I do not remember from which novel this story comes.)

19. A fascinating document outlining plans for liberalization is the speech given by General Golbery do Couto e Silva in 1980 (Golbery, 1981). Karoly Grosz summarized his earlier stance as follows: "My position was the following: let us move forward, with courage but also prudence, so that the nation would understand us and follow us. . . . I thought that a single party, having lost its two radical wings, will be able to overcome the difficulties." See the interview cited above.

20. A nice statement of this strategy is an article by Leszek Gontarski, entitled "Are we afraid of democracy?" ("Czy boimy sie demokracji?") *Zycie Warszawy*, No. 291, Warsaw, 12–13 December 1987, p. 3.

21. Or perhaps even democratizers in sheep's skin, with TRANSITION > BDIC > SDIC > NDIC > INSURRECTION.

22. O'Donnell (1979:13) noted with regard to the liberalizations initiated by Lanusse (1971–1973) in Argentina and Geisel (1975–1979) in Brazil, that in each case they threatened that they would "be obliged" to stop the process if things go too far. But they were too committed to stop: a reversal of liberalization would be a victory of hardliners over the *blandos*.

23. From what we know thus far, it appears that the Minister of Defense, the Minister of Interior and the Chief of Secret Police did not comply with Ceausescu's initial order to arm their forces. When harangued



by Ceausescu during the last meeting of the Political Bureau, the last two made a sufficiently convincing show of obeisance and survived, only to try to jump sides a few days later. For the minutes of this meeting, see Jean-Paul Mari, "La dernière colère de Ceausescu," *Le Nouvel Observateur*, 11 January 1990, pp. 42–45.

24. See Przeworski (1986) for a more formal treatment of such situations.

A comment is needed here on the theory of collective action. The main weakness of Olson's (1971) view is his assumption of a "pre-strategic" status quo: in his theory individuals have a choice between doing nothing or acting to bring about a public good. But, as Sartre (1960) observed, there are situations in which the choice is only between acting for or acting against: when the royal troops were searching for arms in the houses along the street leading to the Bastille, the inhabitants who were hiding them had only the choice of either finding themselves in the Bastille or destroying it. Under these conditions, the "collective action problem" is not a prisoners' dilemma.

25. "Z generałem Jaruzelskim o stanie wojennym," *Gazeta* (Warsaw), 18 December 1989, pp. 5–6. General Kiszczak, in turn, remarked that "agents of the MSW [Ministry of Interior, i.e., police] were getting used gradually to the perspective of the coexistence with the opposition, of the inevitability of the Polish compromise. Had they not been prepared, today there might have been resistances and tensions." "Przewrót niewykonywalny," interview with General Czesław Kiszczak, *Gazeta* (Warsaw), 11 September 1989, p. 4.

26. These need not be monolithic. Note that in Eastern Europe, as a legacy of the Stalin era, there have been two organized forces of repression: the external defense armed forces, under the control of the Ministry of Defense, and the internal order army, under the control of the Ministry of Interior. The autonomy of secret police varied from country to country and period to period.

27. The attitudes of the bourgeoisie toward authoritarian regimes belie facile generalizations. In Brazil, they have been volatile and heterogeneous but it seems that by 1978 the leading sectors of the *paulista* bourgeoisie saw the military regime as a threat because of the growth of state sector. Thus, at least in Brazil the antiauthoritarian posture arose from economic liberalism. For interpretations of this posture see Bresser Pereira (1978) and Cardoso (1983). In Ecuador, in turn, it seems that the autonomy of the technobureaucrats, the "style" rather than the "substance" of economic policy making according to Conaghan (1985), turned the bourgeoisie against the military government.

28. Note that the fluid relation between interests and strategies does not of itself mean that class analysis is irrelevant to the understanding of

processes of transition. Strategies follow perceptions of success, not only interests, and these perceptions are exceedingly volatile at moments. See Przeworski (1986).

29. The program of political reforms proposed by General Jaruzelski at the Party plenum in January 1989 failed to win a majority. At this moment, the General (who was the Commander-in-Chief), the Minister of Defense, and the Minister of Interior, both also generals, offered their resignation and walked out of the meeting. Only then did the Central Committee deem desirable the turn toward negotiations with the opposition.

30. The first number in each cell represents the value of this outcome to Reformers, the second number to Moderates and 4 is better than 3, than 2, than 1. These numbers are not interpersonally comparable: they only rank the alternatives. Hence, Moderates may be miserable under their second worst option, while Reformers may be quite happy with theirs.

31. The Polish situation was analyzed in game theoretic terms by Stefan Nowak in *Polityka* (Warsaw), September 1981.

32. Just reverse the payoffs to Moderates under the two forms of democracy in Figure 4.

33. Party strategists cited all kinds of reasons why Solidarity would do badly in the elections of June 1989: an eminent reformer predicted that Party candidates would win a majority in the elections to the Senate! But the other side was equally surprised. When asked whether the political developments followed his plan, Walesa responded: "My project was different from what happened. With regard to politics, I wanted to stop at the conquests of the roundtable: make a pause and occupy ourselves with the economy and the society. But, by a stroke of bad luck, we won the elections." Interview in the *Figaro*, Paris, 26 September 1989, p. 4.

34. Since democracy has been consolidated in a number of countries, some North American intellectuals now advise that the protagonists in the struggles against authoritarianism should have been more radical in pushing for social and economic transformations. For a typical fantasy of this kind, see Cumings (1989).

35. On the tension between procedural and substantive aspects of constitutions see Casper (1989).

36. On this topic see essays in Jon Elster and Rune Slagstad, eds. (1988).

37. Note the following: (1) Organizations that participate in representative institutions must be stratified into leaders and followers — by definition, these institutions seat individuals, not masses. Sociology is thus not needed to explain why mass movements become "oligarchical" once they enter representative institutions: Luxemburg's analysis is more penetrating than Michels's. (2) Under many circumstances, whenever individual interests place individuals in competition with one another, leaders can-

not represent individual interests, only those interests that are collectively optimal but individually inferior. Hence, to prevent free riding, leaders must provide selective incentives or coerce followers. At the same time, it should be expected that followers will be normally dissatisfied with leaders: they do not represent individual interests.

38. This summary is based on Przeworski (1985), chapter 4.

39. Thus the pre-negotiations about the shape of the negotiating table are not just a squabble. The regime in place has good reasons to fear a two-sided division, since this arrangement unites the opposition. The Polish solution was to make the table "round": no sides. The Hungarian way was to make it triangular but octagonal solutions were entertained.

40. The situation in Eastern Europe is particularly complicated for the following reason. The natural division of interests and opinions runs along the Right-Left dimension, even if peasants may stand apart in some countries. The difficulty is that any new party of the Left would have to include some former communists but an alliance with them would be a kiss of death for any political party. In Poland, some Catholic groups within the anticommunist coalition are trying to force the Left into an alliance with reformed communists, precisely because they know the electoral consequences. See the editorial in *Tygodnik Solidarność* (Warsaw), 22 December 1989.

Note that in Brazil, it took five years before PMDB divided into its ideological currents. Established originally to provide window dressing for the authoritarian regime, the MDB was the only cover for a legal opposition activity and as such it became an umbrella for all kinds of political forces. Everyone was certain that this artificial creature would fall apart into its natural parts the day political parties could legally exist—and it briefly did when the right wing separated as the *Partido Popular*. Yet the separation did not last long, and in its new incarnation the PMDB turned into the largest party in the country, developed local machines, and continued to win elections until 1989.

41. Wiatr (1983) proposed a similar arrangement for Poland, under the name of "contractual democracy."

42. Impatient that the *Sejm* might be unable to process eleven important pieces of economic legislation in seven days, Walesa proposed that the government be given power to rule by decree, a suggestion supported by 53 percent of the population.

43. This notion of "institutional time" is due to Norbert Lechner (personal communication).

44. The notion that democracy intensifies class conflict is as old as the first modern democratic institutions. Macalay, Ricardo and Marx agreed that universal suffrage would be used by those who do not own property to expropriate the riches. In Marx's view, democracy inevitably "unchains

the class struggle." The poor threaten the rich and the rich abandon democracy, typically by "abdicating" political power to the permanently organized armed forces. For Marx, as well as for his contemporaries at the other end of the political spectrum, the combination of democracy with capitalism was thus an inherently unstable form of organization of society, "only the political form of revolution of bourgeois society and not its conservative form of life" (1934:18), "only a spasmodic, exceptional state of things . . . impossible as a normal form of society" (1971:198).

45. Adelman and Morris (1967:202), Huntington and Dominguez (1975:61), Marsh (1979:240) found that democracy inhibits economic growth and Weede (1983) discovered that this effect is particularly strong among the countries where the state spends above 20 percent of the GNP. Przeworski (1966) found that between 1949 and 1963 mobilizing dictatorships beginning at medium levels of development grew most rapidly, followed by the already developed democracies, followed by exclusive dictatorships and the least developed countries in general. Finally, Dick (1974) did not find any of these effects. Since I can find a major flaw in each of these studies, I do not think that the current statistical evidence should be taken as conclusive.

46. For the logic of this exchange see Przeworski (1988).

47. I am often struck that the widely shared intuition according to which pressures for immediate consumption are higher under bad economic conditions has no economic micro-foundations. For if it is true that the poor cannot wait, it is also true that they have more to gain by waiting.

48. I calculated these numbers using data on the share of wages and investment in net value added from the *World Bank Development Report*, diskette version. The share of consumption out of profits is calculated by assuming that wage earners get no income from capital in Argentina and Brazil and one half of it in Austria and Norway.

49. Data for all countries other than Belgium are from *Veja*, Rio de Janeiro, 1 November 1989, p. 39. For Belgium the data are from the World Bank, diskette version.

50. Balcerowicz was the economic tsar of the Mazowiecki government in Poland. *Gazeta* (Warsaw), 13 December 1989, p. 6.

51. Juan Carlos Torre, speaking at the symposium on the *Transição Política: Necessidade e Limites da Negociação*, São Paulo, June 1987 (Albuquerque and Durham, 1987).

52. In a personal communication, Bresser Pereira pointed out that these strategies need not contrast, citing the case of Israel. This is true, but in Israel the Hisdaturut owns half of the country and the shock package was assisted by two billion dollars from the United States. Poland may repeat the experience of Israel: the union movement is politically strong and a one billion dollar stabilization fund has been collected. At this mo-

ment, at least, the union says "We may not like the variant [of the economic plan] but we like the direction and we have full confidence in the government."

53. A useful descriptive comparison of the Venezuelan and the Spanish experience with social pacts is given by Córdova (1985). On Spain see García (1984), González (1985), Pérez-Díaz (1986). Venezuela, I think, is a case apart because of the rent income derived from oil. Karl (1987) and McCoy (1987) offer contrasting analyses of social pacts in Venezuela but in my view the first one exaggerates and the second one underrates the role of oil. The best analysis of social pacts in Latin America is in my view Lechner's (1985) article. For a review of Latin American experiences with concertation see dos Santos, editor (1987).

54. The second *Plano Bresser* was announced on the eve of a meeting that was designed to investigate the feasibility of a social pact at the personal instigation of President Sarney. For the complaints at the inconsistency of government policies see the presentations by both the representatives of employers' associations and union leaders during the São Paulo seminar on social pacts (Albuquerque and Durham, 1987).

55. Poland was different. The declaration of the state of war on 13 December 1981 was a coup d'état directed against the Communist Party. The coup made it evident that the communist system as we had known it broke down, since the Party was no longer capable of ruling on its own. The dictatorship that followed 1981 was a military regime and, as we have seen above, the pattern of extrication in Poland was typical of such regimes.

56. Secret police is a different matter: conflicts between secret police and communist parties punctuated much of the political life of communist regimes. Secret police is the group that had most to lose from the dismantling of Communism and it was the target of popular ire in several countries.

57. In October 1987, the Brazilian government raised military pay by more than one hundred percent overnight in reaction to a takeover of the local city hall by a small military unit stationed in a provincial town: all this after the Minister of Finance had publicly committed himself not to do it.

58. Let  $p$  be the probability of an immediate coup under tutelage and  $t$  the probability of an eventual coup in this case. Let  $q$  be the probability of an immediate coup if the government imposes civilian control and  $c$  the probability of an eventual coup. Then the total probability of a coup under tutelage is  $p + (1-p)t$  and under attempted civilian control it is  $q + (1-q)c$ .

59. In an 1987 article, entitled "La política militar del gobierno constitucional argentino," Fontana stresses that in 1983 the government did not have a good picture of the situation within the armed forces, that it

believed erroneously that the military would purify itself if given a chance, and that it repeatedly underestimated the solidarity among military generations. All of this may be true, but what strikes me is that the article fails to demonstrate that the government had any military policy.

60. José Antonio Cheibub (personal communication) offered the following criticism of this hypothesis: "the explanation based on the elite's fear of popular mobilization is not good for two reasons. First, because leaders of countries that face a problem of civilian control over the military learned (or should have learned) that the protection the military offers (from one perspective) is also a threat (from another perspective). In other words, their job as politicians is also threatened by the very tutelage they want to maintain to protect them from popular mobilization. . . . Second, it seems to me that this explanation may be . . . transformed into an argument that assumes the political elite in those countries to be inherently, intrinsically conservative; that it always prefers the risk of a military coup to a greater representativeness of the regime."

61. This observation is due to José Murilo de Carvalho.

62. For example, Delich (1984:135) presents as follows the choice available to the Argentine democratic government: since the atrocities committed by the military constituted acts sanctioned by the military as an institution, under written orders and under control by the military command, the democratic government can only either condemn the totality of the Armed Forces or forget everything.

63. This is how in October 1987 José Murilo de Carvalho (1987:18) characterized the attitudes of the Brazilian political forces in the Constituent Assembly: "it is more difficult to visualize a surge of a solid political will to construct the hegemony of civil power. As we have seen, such a will certainly does not exist in the political action of the current occupant of the presidency of the Republic and it does not manifest itself in an unambivalent way in the majority party, the PMDB. It is not even necessary to say that there are no traces of such will in the PFL, the PTB, etc. Whoever observes the political scene in the New Republic has the impression that military tutelage is something normal and that it should continue to be exercised."

It should not be surprising, therefore, that the *Latin American Weekly Report* of 15 September 1988 (WR-88-36) could report, under the title "Brazil's military gain quietly what Pinochet demands loudly," that "As some Brazilian military men have readily admitted in private, whereas elsewhere civilians have worried how much autonomy they could or should grant the military, in Brazil the military have carefully dosed the autonomy of the civilians."

64. The main difficulty with these assertions comes from the United States, where electoral politics constitutes the most protected industry in

the country, where the representative power of political parties is minimal, and where no third party broke into the system during the twentieth century—all that in the face of relatively low levels of repression. One might be tempted to make sense of this anomaly by making the claim which some Brazilians (Andrade, 1981; Moisés, 1986) make with regard to their country, namely, that their civil society is “weak,” which I take to mean, “unable to organize to push its way into the representative system.” But civil society in the United States appears extremely strong, at least if we believe various measures of political participation other than voting.

65. This assertion may seem surprising given the widespread view that the Communist systems “at least” provided welfare services. But, first, the level of welfare services deteriorated rapidly since the early seventies. And, secondly, whatever there is left of the welfare system, it is being rapidly dismantled as the central command system disintegrates. Welfare services under central command economies were distributed in the same way as everything else: the planner distributed iron ore, shoes, potatoes, medical visits, places in schools and vacations. As markets replace central allocation, the welfare system must be built from scratch in a completely new form: as an insurance against bad chance in an autonomous and thus far unpredictable mechanism. And the state must be completely transformed to deliver welfare services: it must now collect revenues from those who do well in the market and distribute it according to needs.

66. Relative to Latin America, not necessarily to Western European or Far Eastern countries.

67. I hesitate to put much stake in the normative traditions since, at least in Poland, they seem to be rapidly eroding. In 1980, 70.6 percent of respondents accepted without reservations the principle of limiting highest incomes. In 1981 this proportion fell to 50.7, in 1984 to 29.6 and by 1988 it reached 27.5. Moreover, inter-group differences became profound: in 1981, 68.8 percent of specialists with higher education accepted this principle, against 71.6 percent of skilled workers. By 1988, only 37.0 percent of specialists supported limits on highest incomes against 63.0 percent of skilled and 70.0 percent of unskilled workers. Results concerning the norm of full employment show the same dynamic. See Kolarska-Bobińska (1989).

## REFERENCES

- Adelman, Irma, and Cynthia T. Morris. 1967. *Society, Politics, and Economic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Albuquerque, José Augusto C., and Eunice R. Durham, eds., 1987. *Tran-*

- sição política: Necessidade e limites da negociação*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Andrade, Regis de Castro. 1980. “Política social e normalização institucional no Brasil.” In Luis Maira et al., *América Latina: Novas estratégias de dominação*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Bruszt, László. 1988. “‘Without Us but For Us’? Political Orientation in Hungary in the Period of Late Paternalism.” *Social Research* 55:43–77.
- Cardoso, Fernando Henrique. 1983. “O papel dos empresários no processo de transição: O caso brasileiro.” *Dados* 26:9–27.
- Carrillo, Santiago. 1974. *Demain l’Espagne*. Paris: Seuil.
- Casper, Gerhard. 1989. “Changing Concepts of Constitutionalism: 18th to 20th Century.” Manuscript, University of Chicago.
- Conaghan, Catherine. 1983. “Industrialists and the Reformist Interregnum: Dominant Class Political Behavior and Ideology in Ecuador, 1972–1979.” Ph.D. dissertation, Yale University.
- Córdova, Efrén. 1985. *Pactos sociais: Experiência internacional, tipologia e modelos*. São Paulo: IBRART.
- Crain, W. Mark. 1977. “On the Structure and Stability of Political Markets.” *Journal of Political Economy* 85:829–842.
- Cumings, Bruce. 1989. “The Abortive Abertura: South Korea in the Light of Latin American Experience.” *New Left Review* 173:5–33.
- Dahl, Robert E. 1971. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Delich, Francisco. 1984. “Estado, sociedad y Fuerzas Armadas en la transición argentina.” In Augusto Varas, ed., *Transición a la democracia*. Santiago: Asociación Chilena de Investigaciones para la Paz.
- Dick, William G. 1974. “Authoritarian versus Nonauthoritarian Approaches to Economic Development.” *Journal of Political Economy* 82:817–827.
- Diniz, Eli. 1986. “The Political Transition in Brazil: A Reappraisal of the Dynamics of the Political Opening.” *Studies in Comparative International Development* 21:63–73.
- Elster, Jon, and Rune Slagstad, eds. 1988. *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flisfisch, Angel. 1985. “Reflexiones algo oblicuas sobre el tema de la concertación.” In Mario R. dos Santos et al., *Concertación social y democracia*. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Fontana, Andrés. 1984. “Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia en Argentina.” In Augusto Varas, ed., *Transición a la democracia*. Santiago: Asociación Chilena de Investigaciones para la Paz.
- . 1987. “La política militar del gobierno constitucional argentino.” In José Nun and Juan Carlos Portantiero, eds., *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur Editores.

- Frentzel-Zagórska, Janina. 1988. "Civil Society in Poland and Hungary." Manuscript, Australian National University.
- García, Manuel Alonso. 1984. "En torno a una política de relaciones laborales." *Papeles de Economía Española* 22:265-281.
- Golbery do Couto e Silva. 1981. *Conjuntura política nacional: O poder executivo e geopolítica no Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio.
- González, Fernando Suárez. 1985. "El marco institucional de las relaciones laborales." *Papeles de Economía Española* 22:265-281.
- Grossi, María, and Mario R. dos Santos. 1983. "La concertación social: una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización." *Crítica y Utopía* 9.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, Samuel P., and Jorge I. Domínguez. 1975. "Political Development." In F. I. Greenstein and N. W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science. Vol. 3: Macropolitical Theory*. Reading: Addison-Wesley.
- Karl, Terry Lynn. 1987. "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela." *Latin American Research Review* 22: 63-94.
- Kolarska-Bobińska, Lena. 1989. "Poczucie niesprawiedliwości, konfliktu i preferowany ład w gospodarce." In Polacy 88. Warsaw: CPBP.
- Lamounier, Bolívar. 1979. "O discurso e o processo." Paper presented at the Conference on the "Prospects for Democracy: Transitions from Authoritarian Rule," Woodrow Wilson Center for International Studies, Washington, D.C., September 25-26.
- Lechner, Norbert. 1985. "Pacto social nos processos de democratização: A experiência latinoamericana." *Novos Estudos* 13:29-44.
- Lijphart, Arend. 1975. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, 2nd ed. Berkeley: University of California Press.
- Linz, Juan J. 1985. "Democracy: Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference?" Manuscript.
- McCoy, Jennifer. 1987. "State, Labor, and the Democratic Class Compromise in Venezuela." Paper presented at the Meeting of the South-eastern Conference on Latin American Studies, Mérida, Yucatán, April 1-5.
- Marsh, Robert M. 1979. "Does Democracy Hinder Economic Development in the Latecomer Developing Nations?" *Comparative Social Research* 2:215-248.
- Marx, Karl. 1934. *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. Moscow: Progress Publishers.

- . 1971. *Writings on the Paris Commune*. Edited by Hal Draper. New York: International Publishers.
- Migranyan, A. M. 1988. "Perehod ot totalitarno-avtoritanih regimov k demokratsii." In E. A. Armbarstumov and J. M. Khamkin, eds., *Politicheskije Reformy v Stranakh Sozializma*. Moscow: Akademia Nauk SSSR.
- Miliband, Ralph. 1975. *Parliamentary Socialism: A Study in the Politics of Labour*, 2nd ed. London: Merlin Press.
- Moisés, José Alvaro. 1986. "Sociedade civil, cultura política e democracia: descaminhos da transição política." In Maria de Lourdes M. Covre, ed., *A cidadania que não temos*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Moore, Barrington, Jr. 1965. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- Murilo de Carvalho, José. 1987. "Militares e civis: Um debate além da Constituinte." Paper presented at the XI Annual Meeting of ANPOCS, Aguas de São Pedro, São Paulo.
- O'Donnell, Guillermo. 1978. "State and Alliances in Argentina, 1956-1976." *Journal of Development Studies* 15:3-33.
- . 1979. "Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario." *Estudios CEDES* 2, no. 5.
- O'Donnell, Guillermo, and Philippe C. Schmitter. 1986. *Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Pereira, Luis Carlos Bresser. 1978. *O colapso de uma aliança de classes*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Pérez-Díaz, Víctor. 1986. "Economic Policies and Social Pacts in Spain during the Transition: The Two Faces of Neo-Corporatism." *European Sociological Review* 2.
- Przeworski, Adam. 1966. "Party Systems and Economic Development." Ph.D. dissertation, Northwestern University.
- . 1984. "Ama a Incerteza e Serás Democrático." *Novos Estudos* 9: 36-46.
- . 1985. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1986. "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy." In Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- . 1988. "Capitalism, Democracy, Pacts." Paper presented at the Conference on Micro-Foundations of Democracy, University of Chicago.
- . 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms*

- in *Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Santos, Mario R. dos, ed. 1987. *Concertación político-social y democratización*. Buenos Aires: CLACSO.
- Schmitter, Philippe C. 1974. "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics* 36:85-131.
- . 1984. "Pacti e transizioni: Mezzi non-democratici a fini democratici" *Revista Italiana di Scienza Politica* 14:363-382.
- Smith, William C. 1987. "The Political Transition in Brazil: From Authoritarian Liberalization and Elite Conciliation to Democratization." In Enrique A. Baloyra, ed., *Comparing New Democracies: Transitions and Consolidations in Mediterranean Europe and the Southern Cone*. Boulder: Westview Press.
- Weber, Max. 1968. *Economy and Society*. 3 vols. Edited by G. Roth and C. Wittich. New York.
- Wiatr, Jerzy J. 1983. *Spór o treść odnowy*. Warsaw: Książka i Wiedza.

## The Military and the Limits to Democratization in South America

---

Felipe Agüero

### Introduction

None of the processes of democratization initiated in South America during the 1980s have to date been reversed by actions of the military. As of this writing, Bolivia and Ecuador are experiencing their third consecutive democratic administrations while Peru prepares for its third consecutive presidential election. Argentina has inaugurated the second civilian president after the "Proceso," shortly after Paraguay held its first post-Stroessner competitive election for president. For Argentina and Peru the transfers of power from one to another civilian democratically elected president were the first to occur in many decades. Brazil and Uruguay have just held elections for their second post-military presidents and Chileans have gone to the polls in the first competitive elections since 1973. The noteworthy of these remarkable accomplishments is obscured, however, by episodes of military rebellion such as those which haunted Alfonsín's government in Argentina or Febres Cordero's in Ecuador. Indeed, the kidnapping of the Ecuadorean president by military units in 1987, or the striking expressions of military discontent which have been witnessed in Argentina, are stark reminders that military coups remain very real threats to the uncertain democracies of South America.

Nonetheless, current conditions are not especially propitious for coups by the military. Studies on the subject of military intervention have suggested that military decisions to engage in such forceful actions are generally preceded and accompanied by a high level of internal cohesion and the perception of widespread public support.<sup>1</sup> These conditions do not apply well in South America today.