

Возвращение Латинской Америки на карту мира

Консолидация демократических институтов – крайне важный элемент экономического оживления Латинской Америки

Артуро Валенсуэла

НАЦИОНАЛЬНЫЙ совет по разведке США в своем докладе «Mapping the Global Future» («Картография будущего мира») — широко цитируемом исследовании глобальных тенденций развития на период до 2020 года — приходит к выводу о том, что XXI век станет веком Азии с превращением Индии и Китая в мировые державы. В докладе, который опирается на оценки более чем 1000 экспертов из стран трех континентов, лишь вскользь упоминается Латинская Америка. За исключением Канады и Соединенных Штатов и редких ссылок на Бразилию как страну с нарастающей экономической мощью, страны Западного полушария к югу от Рио-Гранде, судя по всему, вновь были вытеснены на периферию в результате драматических изменений, происходящих во все более глобализованном мире. Многие обозреватели также утверждают, что демократические системы власти в Латинской Америке слабо развиты и невосприимчивы к переменам, а экономические реформы оказались не в состоянии вызвать существенный рост или сократить вопиющее неравенство в доходах — самое большое в мире.

Такая характеристика положения дел в Латинской Америке, как мне кажется, чрезмерно пессимистична и преуменьшает заметные успехи, достигнутые за последнюю четверть века. До 1980-х годов большинство стран региона находилось под властью репрессивных авторитарных режимов, которые были неспособны проводить широкие экономические и политические реформы, обещанные ими при захвате власти в период политической поляризации и открытого конфликта. Центральную Америку раздирали гражданские войны, тогда как в Колумбии набирали силу международные наркокартели, которые безнаказанно проводили свои операции и вовле-

кали в них вооруженных повстанцев. Неурегулированные пограничные споры представляли угрозу для мира во всем мире, а международный долговой кризис привел к падению уровня жизни населения.

Неэффективность авторитарных режимов и окончание холодной войны объясняет резкий переход к гражданским выборным правительствам. В период с 1930-х по 1980-е годы 40 процентов всех смен правительств в Латинской Америке было осуществлено путем военных переворотов. В 1980-х годах эта цифра сократилась вдвое, а после 1991 года, когда в Гаити произошел последний классический военный переворот, таких смен правительств вообще не было. Страны с исторически демократическим обществом, такие как Чили и Уругвай, вернулись к гражданскому правлению, а страны со слабыми демократическими традициями или отсутствием таковых — например, Боливия, Парагвай и большинство стран Центральной Америки — впервые произвели последовательную передачу власти в соответствии с положениями конституции. Мексика, где долгое время существовала однопартийная система, превратилась в демократическую страну со множеством соперничающих партий.

Ошибка, характерная для многих обозревателей, — полагать, что установление демократии означает быстрое укрепление демократических институтов и процессов. Как показал опыт Северной Америки и Европы, консолидация демократии представляет собой долгий и трудный процесс, который требует укрепления официальных институтов государственного управления и принципа главенства права, а также развития представительных организаций, например, политических партий, которые обеспечивают важнейшую связь между гражданами и директивными органами.



Хрупкие демократии

Слабое развитие демократии в Латинской Америке подтверждается тем фактом, что в течение современного этапа демократического управления с начала 1980-х годов 14 избранных президентов не находились в должности весь установленный конституцией срок. Хотя обстоятельства ухода с должности были разными, включая импичмент за коррупцию, сокращение срока пребывания у власти в результате фальсификации результатов голосования и возникновение социальных волнений из-за политики жесткой экономии, — положение всех глав государств было шатким ввиду слабой поддержки и отсутствия большинства в парламенте, что делало управление страной невозможным. Персонализация управления в президентских системах является причиной особой уязвимости глав исполнительной власти. Граждане ждут от президента решения проблем страны, и когда он не может этого обеспечить, его смещение с должности представляется необходимым. Тем не менее, даже в странах с хрупкой демократией, таких как Боливия, отставка президента до настоящего времени не приводила к полному разрушению конституционного порядка, давая политикам возможность управлять кризисами демократии в демократических условиях, что является важным элементом процесса становления и реального укрепления плюрализма.

Демократическая консолидация требует решения проблем укрепления государственного потенциала, подотчетности, представительства и управления. Государственный потенциал связан с необходимостью укрепления самих институтов власти в плане их способности предоставлять государственные услуги и их возможности обеспечивать соблюдение установленных норм и правил и поддерживать общественный порядок. Подотчетность подразумевает полную реализацию принципа господства права с прозрачными стандартами, которые применяются ко всем, независимо от статуса. Представительство предполагает основополагающую справедливость и эффективность избирательных систем и стабильность политических партий как инструмента выражения предпочтений граждан. Управление относится к способности государственных органов в лице исполнительной и законодательной власти трансформировать пожелания различных партий в меры эффективной политики на основе правления, осуществляемого либо партией большинства, либо коалицией партий.

В целом проблемы демократической консолидации были наиболее острыми в Парагвае, Андском регионе и Гаити, где девять из 14 президентов покинули свой пост до истечения срока пребывания в должности. Венесуэла, которая наряду с Колумбией и Коста-Рикой избежала авторитарного правления в 1960-х и 1970-х годах, остается единственной страной, где произошло существенное ослабление демократической консолидации. Мексика, страны Южного конуса (включая Бразилию) и государства Центральной Америки и Карибского бассейна, напротив, добились больших успехов. Аргентина — в которой два президента покинули свой пост до истечения срока пребывания в должности из-за серьезных экономических кризисов — уже, по-видимому, вышла из трудного положения. В любом анализе прогресса, достигнутого странами Латинской Америки, необходимо особо учитывать эти различия между странами и то обстоятельство, что ситуация в Чили была исключительной.

Рост, не соответствующий ожиданиям

Переход к демократическому управлению сопровождался политикой широкой макроэкономической стабилизации и структурных реформ, а также устранением препятствий международной торговли. Эти реформы помогли разорвать порочный круг «стагфляции» и способствовали повышению бюджетной стабильности, которая не была подорвана, несмотря на разговоры о возврате региона к популизму. Однако показатели экономического развития не соответствовали первоначальным ожиданиям, поскольку экономический рост приостановился или привел к неустойчивым результатам, которые — кроме как в таких странах, как Чили, — не оказали сколько-нибудь заметного влияния на уровень бедности. Отчасти это было связано с внешними потрясениями, например, последствиями азиатского финансового кризиса и коллапсом экономики Аргентины после краха режима валютного управления.

Но как и предположение о том, что установление демократии само по себе неуклонно ведет к демократической консолидации, столь же предвзятым и неадекватным оказалось и предположение о том, что реформы, направленные на открытие рынка, автоматически повлекут за собой повышение уровня жизни. Реформы, связанные с Вашингтонским консенсусом, являются необходимым, но не достаточным условием улучшения экономических показателей. Опыт Латинской Америки за последние два десятилетия показывает, что укрепление государственного потенциала, подотчетности, представительства и управления — или, в более общем смысле, качества государственных институтов и процесса разработки и проведения политики — являются важными факторами достижения экономических и социальных целей.

Иными словами, не только экономические реформы режима Пиночета (так называемые реформы первого поколения) обеспечили экономический рост при сокращении вдвое уровня бедности в Чили. Скорее именно стабильность политических институтов — в частности, высокий уровень прозрачности и главенства права в сочетании со способностью сильных и дисциплинированных партий образовывать прочные правящие коалиции, которые разрабатывают и проводят в жизнь государственную политику, — позволила стране выйти на новый уровень.

Поэтому неверно полагать, что благосостояние обеспечило расцвет демократии. Скорее, наоборот: качество представительных институтов, главенство права и демократическое управление являются важными факторами создания условий для устойчивого и долгосрочного экономического роста на равноправной основе. Латинской Америке необходимо решить серьезные проблемы бедности и неравенства и повысить свою конкурентоспособность в условиях глобализованной экономики. Укрепление и консолидация демократических институтов и главенство права являются важнейшими элементами этого процесса. ■

Артуро Валенсуэла — профессор государственного управления и директор Центра латиноамериканских исследований при Джорджтаунском университете. Он занимал пост специального помощника президента и старшего директора по межамериканским вопросам в Совете национальной безопасности в администрации президента США Билла Клинтона.

Литература:

National Intelligence Council, 2004, “Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council’s 2020 Project” (Washington).