

Общественный конфликт: политика и возможности

Дональд Хоровиц

Северная Ирландия — неустрашимый по западным меркам конфликт. В некотором смысле он больше напоминает строго разделенные общества Азии и Африки, чем строго дифференцированные общества Запада, такие как Бельгия, Канада, Швейцария или Нидерланды.

Впоследствии, когда я рассуждаю об определенной методологии, которая, кажется, снижает напряженность этнического конфликта (сюда я включаю конфликты на религиозной и языковой основе), мне следует сослаться на те методы, которые выглядят применимыми как раз в строго разделенных обществах Азии и Африки. Я делаю это преднамеренно, потому что если этот метод применим там, он, вероятно, будет эффективен и здесь. В случае с Европой, напротив, присутствует элемент кругообразности: мы не можем быть абсолютно уверены, являются ли западные случаи умеренными конфликтами, потому что они всегда эффективно контролировались, или они поддаются эффективному контролю, потому что они являются в первую очередь умеренными конфликтами. Эта проблема связана с поборниками «общественной демократии» (англ. «consociational democracy») по модели американского политолога Аренда Липхарта. Поэтому гораздо благоразумнее сравнивать лишь методы, которые эффективны в строго разделенных обществах.

Я заявил, что есть некоторые сходства между Северной Ирландией и строго разделенными обществами Азии и Африки или, иными словами, что Северная Ирландия представляет собой некоторую девиацию для Запада. Почему?

Разделенные по этническому признаку общества на Западе это, во-первых, существенно превосходящий уровень национальной идентичности. Опрос в Швейцарии обнаружил, что несмотря на этнические различия около половины всех респондентов определяют себя как «швейцарцев». Во Франции лишь двадцать пять процентов французских басков называют себя «басками»; двадцать процентов называют себя французами и оставшиеся 55 процентов отвечают «баскский француз» или «французский баск». Это совсем не те данные, какие могут быть получены в Нигерии, Малайзии или Шри-Ланке. И, конечно, сами термины — унионист и националист показывают, что природа надэтнической национальной идентичности является центральным предметом спора также и в Северной Ирландии.

Во-вторых, там присутствует не только превосходящий уровень национальной идентичности, но также альтернативные идентичности на том же субгосударственном уровне, что и этническая идентичность. Бельгия, несмотря на свои фламандско-валлонские различия, также имеет религиозные и классовые различия, которые оспаривают первенство этничности. В Швейцарии имеются лингвистические, классовые, религиозные и кантонные различия. В Канаде в добавок к англо-франкофонному происходят классовые, региональные и религиозные конфликты. Эти различия обнаруживаются в партийных организациях, электоральном поведении и всей структуре спорных вопросов. В многоэтничных обществах Азии и Африки, где восторжествовали свободные выборы, партии имеют тенденцию к самоорганизации по этническому принципу. В Западной Европе и Северной Америке — нет. В Бельгии между тремя главными партиями существует глубокий фламандско-валлонский раскол, и одна из них со своей отчетливой позицией внеэтничности — Либеральная партия — фактически увеличила свою поддержку объединению партий, когда этнические вопросы стали набирать силу. Тема этничности никогда полностью не подменяла собой другие актуальные вопросы в Бельгии. Скорее «трехчастный спектр тем» — язык, класс, религия — характеризует политические дебаты, изменяя с каждой темой расстановку сил и разводя их на некоторое расстояние. В Швейцарии язык не является большим предсказателем преимущества партии, чем класс, но остается во многом весомее, чем вопрос религии. Этническая принадлежность на Западе обычно не замещает всех форм групповых различий. Но нельзя сказать то же самое о Северной Ирландии, где религия и этничность все же не являются источниками переменной принадлежности, но остаются соседствующими, где региональная принадлежность не значительно ограничивает этнорегиональные различия, где на класс ссылаются как на источник приписываемых ему различий. Так же и здесь, Северная Ирландия походит на Малайзию, Шри-Ланку и Нигерию больше, чем на Бельгию, Канаду и Швейцарию, и это отражено в этно-религиозном базисе партийной политики.

В-третьих, существует косвенное доказательство, что интенсивность этнического конфликта ниже на Западе, чем в Азии и Африке. Опросы показывают, что французские и итальянские меньшинства в Швейцарии более удовлетворены государством и политикой, чем немецко-говорящее большинство. Такие феномены несовместимы со строго предписанной идентичностью. В западных странах также намного ниже межэтническая жестокость. И еще раз, Северная Ирландия — исключение, хотя аналогия с Азией и Африкой здесь недостаточна, потому что значительная массовая враждебность обычно порождает не только терроризм, но и масштабные столкновения на этнической почве и массовые убийства как в Шри-Ланке в 1983 г. И в самых жестко разделенных обществах партии, базирующиеся на приписываемых индивиду статусам, обычно вытесняют мультиэт-

ничные центристские партии, но в Северной Ирландии в 70-х гг. XX века партия «Альянс» сохраняла свои позиции с поддержкой примерно десяти процентов электората.

В-четвертых, существует внешний фактор. Некоторые из самых строго разделенных обществ находятся на грани между двумя мирами: арабы и африканцы в Мавритании, Чаде и Судане; христиане и мусульмане на Кипре и в Ливане; дравиды и так называемые «арийцы» в Шри-Ланке; малайская и китайская зоны обитания в Малайзии. Во всех этих случаях существует внешнее притяжение, внешнее влияние и особенно внешние страхи, такие как страх сингалезцев, что шриланкийские тамилы действительно стоят в авангарде вторжения 50 миллионов тамиллов в Индию — и поэтому боятся быть окруженными со всех сторон. Северная Ирландия также может находиться между кельтским пространством и англо-саксонским пространством; и поэтому у них возникает страх быть окруженными. Но правильнее было бы говорить, что вопрос двойного меньшинства так же привычен для Шри-Ланки или Мавритании, как и для Северной Ирландии.

После того, как я изобразил Северную Ирландию частью Третьего мира, по крайней мере по некоторым показателям, позвольте мне перечислить несколько преград для достижения примирения в таких обществах, некоторые вещи, на которые уже не стоит надеяться, и некоторые вещи, на которые уже нельзя надеяться ни при каких условиях.

Во-первых, в таких обществах многие требования имеют нулевую сумму. Это происходит потому, что групповые интересы — это всегда предмет споров. И не только преимущество в материальном смысле, но и в символическом, потому что символы обозначают, кому принадлежит эта страна, кто находится у себя дома, кто является достойным человеком. О символических требованиях, если они отражают претензии на распределение групповой ценности и групповой законности на определенной территории, трудно договориться.

Более того, в таких обществах нам не следует проецировать наши собственные благие намерения на высшие должностные лица — они также являются участниками конфликта и имеют враждебные чувства по отношению к членам других групп. Даже если они таковыми не являются, они знают, что делают их последователи, и они знают, что для удержания своих этнических сторонников они должны добиваться конфликта. Для большинства политиков в большинстве случаев более стоящим является разжигание конфликта, чем достижение договоренностей. Еще раз повторю, в условиях свободной выборности политика, преследующего стратегию достижения межэтнического согласия, он будет обычно терять больше последователей своей собственной группы, чем в состоянии привлечь в результате этнического разделения.

Но скрытой здесь остается изначальная установка. Она имеет два аспекта: положительный и негативный.

Во-первых, не стоит устанавливать высокую планку цели. Не пытайтесь заставить людей любить друг друга и сваливать все до кучи. Не настаивайте на национальном единстве или национальной интеграции, или национальном строительстве. Не существует коротких путей для их достижения. Кристаллизация интегрированного национального бытия растягивается на долгие века, но жестко разделенные общества наподобие Северной Ирландии не имеют столько времени. Для нее этот временной отрезок критически ограничен.

Во-вторых, если большинство конфликтов разворачивается вокруг политики, самих политиков и их попыток добиться своих групповых преимуществ, то у политиков просто не остается стимула для урегулирования конфликта. Давайте сами обеспечим их подобным стимулированием. Давайте структурируем ту ситуацию, с которой они сталкиваются, таким образом, чтобы они почувствовали общественную благодарность, для того чтобы просчитать и преодолеть действующие стимулы политического поведения, подталкивающие к утверждению этнической эксклюзивности.

Другими словами, объектом политики является не преодоление, стирание или пренебрежение этническими различиями, и вовсе не обязательно в ближайшее же время резко сокращать чувство враждебности. Достаточно лишь снизить зашкаливающий уровень конфликтности этнического поведения.

То есть задача состоит в том, чтобы осуществить смягчение. Существует рынок и существует рыночные средства в партийной политике и лидерстве. Партии и лидеры, которые не поддерживают запрашиваемую массами враждебность или делают ставку на политику этнической исключительности, которой требует политический рынок, обнаружат через некоторое время, что остались без покупателей на предлагаемый ими продукт. Партия А, представляющая группу А, может быть быстро смещена партией А1, представляющей ту же самую группу, так как партия А стала в глазах избирателей слишком мягкой или распродала групповые интересы. Построение действенных компромиссных стратегий подразумевает вмешательство в этот рынок для изменения мотивационной структуры. В денежное обращение на таком рынке включены голоса и поддержка.

Для осуществления этого на данный момент есть два основных механизма. Первый включает институциональные механизмы, которые повышают мотивацию к межэтническому сотрудничеству от лица политиков. Второй включает механизмы, повышающие внутриэтническую дифференциацию, и поэтому они снижают интенсивность конфликта межэтнического.

Здесь существует два пути: а) сделать это относительно менее важным или б) повысить мотивацию части определенной части этнической группы к обращению за пределы своей группы и кооперации с представителями других этнических групп. На следующем этапе две эти тенденции связываются, потому что части групп имеют большую необходимость в поддержании межэтнических связей.

Возьмем для примера следующую ситуацию, которая схожа в выстраивании этнически разделенных обществ, включая Северную Ирландию. Допустим, что существует две группы: А и Б. У А 60%, а у Б 40% населения. У каждой есть своя партия. Партия А имеет превосходство в 60% по одномандатным округам при голосовании, отдающем победу кандидату, набравшему простое большинство голосов. Партия Б и группа Б постоянно остается отстраненной от власти. Как вы можете себе представить, возникает конфликтная ситуация: бунты, сепаратистская жестокость (если группа территориально обособлена) и попытки государственного переворота (если группа Б доминирует в силовых структурах). Что делать? Будьте осторожны, потому что если вы расколете группу А на две равные части: партию А с 30% и партию А1 с 30%, тогда партия Б, имеющая 40%, сможет занять большинство мест, заручившись всего лишь большинством победителя этой трехсторонней борьбы. Результатом станет незаконное правление, потому что меньшинство в таком случае захватит государственный аппарат, основываясь на демократическом правиле относительного большинства голосов.

Нельзя сказать, однако, что фрагментация поддержки партии всегда чем-то плоха. С уверенностью можно утверждать лишь то, что это не всегда лучшее решение проблемы. Позвольте мне показать случаи, когда это является лучшим выходом: вторая республика Нигерии.

Первая республика Нигерии (1960-66 гг.) состояла из трех основных регионов со своей доминирующей группой и партией в каждой, все они сражались за контроль над всем государством. Когда одни из них — йоруба — раскололась на две, одна часть йоруба присоединилась к Хауса-Фулани на севере, а другая — к игбо на востоке, возникло раздвоение сорока- и шестидесятипроцентного типа выборов, приведшего через государственный переворот, бунты, новые перевороты и новые бунты к сепаратистской войне.

В 1978 г., когда Нигерия вернулась к гражданскому правлению, возникло сильнейшее желание избежать повторения этого синдрома. Единственная вещь, которой нигерийцы хотели избежать — присвоения кем бы то ни было контроля над парламентом и всем государством. Поэтому они предпочли президентскую систему и разделение властей. Но они пошли дальше. К тому времени существовало уже не три региона, а девятнадцать штатов. Старый север стал разделен теперь на десять штатов с доминированием хауса-фулани лишь в пяти из шести. Как в таком случае избирать президента? Если президент должен быть избран относительным большинством, то хауса-фулани как доминирующая группа может добиться президентства. Нигерийцы же хотели, чтобы президент представлял собой надэтническую фигуру. Поэтому они сделали ставку на идею распределяемого большинства. Одерживающий победу кандидат должен иметь большинство голосов и не меньше двадцати пяти процентов не менее чем в двух третях этих девятнадцати штатов. Это означало, что две или три главные группы не могли бы сами захва-

тить президентство. Кандидат в президенты, чтобы заручиться необходимой поддержкой, должен был обращаться ко всем представленным этническим группам голосующих. И Шеху Шагари, который выиграл выборы, сделал именно это — он завоевал одну треть голосов избирателей и заручился поддержкой ровно двадцати пяти процентов двух третей штатов. Он избрал именно панэтнический образ правления в государстве. Очевидно, он хотел быть переизбранным и понимал, каким образом структурирована электоральная мотивация избирателей.

Необходимо отметить несколько важных моментов. Первый включает разделение территории. Изменение государственных границ в федеральной системе предотвращает контроль хауса-фулани над всем севером через большинство в единственном на севере парламенте. Такое разделение севера привело к расцвету потенциально оппозиционных партий. А это в свою очередь повысило электоральную мотивацию кандидатов в президенты с севера добиться голосов по этнической линии, потому что такие кандидаты должны были начинать с опоры на меньшие северные электоральные группы. Последствия разделения территорий привел в результате к электоральным новшествам, которые я описал выше.

Во-вторых, президент был примиряющей с точки зрения этносов фигурой, потому что зависел от голосов представителей различных этнических групп, кроме своей собственной. Единственный способ получить и сохранить эти голоса — угодить желаниям, требованиям, чаяньям всех этих этнических групп.

В-третьих, этот механизм не зависит от существования президентской системы. Мы можем так же легко создать законодателей в парламентской системе, зависящей от голосов представителей этнических групп отдельно от их собственной. Я покажу вам некоторые способы достичь этого немного позже.

В-четвертых, организация народного голосования для представителей противоположных этнических групп имеет большую вероятность привести к добрососедскому политическому поведению, чем банальное объединение мест партий, представляющих две и более этнических группы, которые и формируют правительство. Там где партия А и партия Б, представленные группами А и Б, лишь занимают свои парламентские места, представляющие пятьдесят процентов плюс один из всех мест парламента, достаточных для формирования правительства, где каждая партия зависит лишь от голосов членов своей собственной группы, там это рождает лишь коалиционное удобство. На самом деле, партнерами по коалиции часто становятся партии в полном смысле слова, без взаимного пересечения своего электората — в результате они становятся борцами за некоторых маргинальных избирателей, а партийные работники каждой из них будут сопротивляться образованию коалиции. Поэтому такие меры — суть попытка соединить противоположности, которые со временем становятся причиной народных беспокойств. Более сильный партнер пытается устранить препятствия, сохранить большинство и выставить за дверь правительства другую партию. В любом слу-

чае, такие коалиции (которым существует масса примеров: Пенджаб до 1996 г., Бенин, Уганда, Нигерия с 1960 по 1964 гг.) имеют тенденцию растворяться с помощью сеющей распри этнической политики.

Намного менее вероятна ситуация, когда партии, состоящие из различных этнических групп, формируют свои места в парламенте и голоса избирателей, когда, например, в избирательном округе никто не может одержать убедительной победы, это дает повод избирателям голосовать за партию другой этнической группы. Конечно, в разделенном обществе такое невозможно до тех пор, пока голосующие не будут уверены, что, по сравнению с другими альтернативами, эта партия придерживается умеренных взглядов и согласовывает этнические противоречия в соответствие с интересами избирателей. Вследствие этого упорядочивание, основанное на группировке голосов, подразумевает создание коалиции умеренного центра, но не крайних популистов.

В-пятых, стоит отметить, что подобное складывание голосов не будет необходимо, если только в парламенте представлено более двух партий. Поэтому должно присутствовать некоторое внутриэтническое деление или множество партий, не подвергшихся делению на несколько групп — А, Б, С, Д — для дальнейшего объединения голосов.

В-шестых, перед тем как я покажу, как побуждать к объединению голосов с помощью методов, отличающихся от нигерийского распределения, позвольте обозначить переломный момент для Северной Ирландии. Когда люди, изучающие Северную Ирландию, говорят об электоральных инновациях на службе примирения, они часто говорят, что в Северной Ирландии прошла соответствующая выборная реформа, потому что еще в 70-х там было пропорциональное представительство. Поэтому они не испытывают энтузиазма в связи с перспективами межгруппового примирения посредством электорального процесса. Их разочарование, однако, неоправданно. Для пропорционального представительства нет необходимости производить группировку голосов или коалиций, служащих делу примирения.

Правда, что PR создает условия для быстрого размножения партий, потому что любая партия способна защищать представительство в парламенте. При прочих равных условиях, чем больше число партий, тем меньше шансов, что любая из них сможет сформировать правительство сама. Следовательно, правительства большинства, поощряемые выборными системами, отдающими победу кандидату, набравшему простое большинство голосов (применяются в Великобритании и Соединенных Штатах), менее вероятны при пропорциональном представительстве. Если в условиях PR ни одна партия не набирает большинства, возникает потребность сформировать коалицию.

Тем не менее, коалиция чаще всего образуется от простой группировки мест, но не голосов. В более жестких системах пропорционального представительства

отсутствует сама возможность рассмотрения группировки голосов. Каждая партия получит количество мест пропорционально набранным голосам. Партии будут пытаться заручиться большей поддержкой своих групп и не будут привлекать кого-то вне своих групп. Это не всегда справедливо для разных форм пропорционального представительства — голосования с указанием кандидатов в порядке предпочтения (англ. *single transferable vote* или STV), — применяемого в Ирландской Республике. STV — предпочтительная система. Избиратель может подать избирательный бюллетень за нескольких кандидатов, претендующих на одно место, в порядке предпочтения. Поэтому возможна группировка голосов по этническому принципу. STV — использовалось на выборах в Северной Ирландии 1973 г., выборах, которые определили путь будущему ужесточению. Единственной ключевой причиной, что разделенное правительство не преуспело, является то, что STV не вызвало никаких прочных группировок голосов.

Стимулы к группировке голосов гораздо более слабы при STV, чтобы побудить к группировке голосов по этническому принципу. При STV причина в том, что легко завоевать одно место. Если на один избирательный округ приходится четыре места, около одной четвертой голосов будет достаточно для гарантированного избрания кандидата. По этим правилам, кандидаты (и партии) будут просто обращаться к членам своих собственных групп, чтобы те за них голосовали, но не рискнут пойти на взаимные соглашения для группировки голосов по этническому принципу. Именно это случилось в Северной Ирландии в 1973 г. Существуют другие системы предпочтительного голосования (особенно, с порогом большинства для выборов), которые обеспечивают большее стимулирование для группировки голосов, потому что второе и третье предпочтения избирателя становятся ключевыми для победы. Без столь сильных стимулов, которые не представлены в большинстве PR систем, коалиции склонны оставаться удобными коалициями, оставаясь вместе только для сохранения большинства мест, но не для достижения компромисса. Строго говоря, в Северной Ирландии подходящей выборной реформы так и не произошло.

Самый проверенный способ смягчения межэтнической ситуации заключается в постановке политиков (не всех, но некоторых) во взаимную зависимость от голосов маргинальных членов групп, отличных от из собственных. И выборные системы способны выполнить это, несмотря на пожелания политиков сделать группировку голосов полезной.

Как? Есть несколько способов, и мне следует проиллюстрировать один сжатой и два более развернуто, потому что я могу затем также продемонстрировать применение этих методов в парном сравнении.

Короткий — это Ливан. Жестко разделенное общество, в котором более вот уже тридцать лет из-за сложных примирительных мер сохраняется мир. Стоит добавить, что мир никто не нарушает, потому что не совершаются описанные

мною ошибки. Это лишь ухудшает обстановку, несмотря на все предпринимаемые меры, потому что на них обрушиваются влиятельные силы.

Здесь задействованы электоральные меры. Все избранные положения были определены сектантскими группами. Президентом должен быть маронит, премьер-министром — суннит, спикером парламента — шиит. Более того, практически все парламентские места были зарезервированы. То есть маронит вступал в полемику с маронитом, суннит — с суннитом и т.д. Именно здесь между собой на межэтническом уровне конкурировали политики, и здесь же снижался накал этого противостояния. Но каждый избиратель голосовал за всех кандидатов, проходивших по избирательному округу. Обычно по одному избирательному округу избиралось несколько кандидатов, и все места были зарезервированы за той или иной группой. Например, одно за друзом, одно за суннитом, одно за шиитом, одно за маронитом. Это привело к возникновению соревнующихся между собой межэтнических списков кандидатов, потому что суннитский кандидат, полагавшийся только на голоса своей группы, мог быть легко повержен более сильным суннитским соперником, который смог привлечь на свою сторону голоса друзов, шиитов или маронитов. Поэтому на деле процесс представлял собой внутреэтническое соревнование и межэтническую кооперацию и смягчение, потому что кандидат от маронитов не всегда мог убедить своих сторонников голосовать за суннита, с которым он сотрудничал пока мог убедить их, что этот суннит понимает проблемы маронитов. Поэтому это была система с сильной тенденцией к умиротворению. Я ссылаюсь на этот пример не потому лишь, что он походит на Северную Ирландию, но только для того, чтобы показать, как может быть создана умная система в помощь жестко разделенному обществу.

Итак, после долгого сравнения, показавшего, что разделенные общества, которые не разрабатывают подобных систем, могут закончить в еще худшем состоянии, чем даже более строго разделенные. Подобным сравнением представляются Шри-Ланка и Малайзия.

Что я хотел бы показать, так это то, что Шри-Ланка имеет куда более меньшие проблемы, но усложняет их своими политическими институтами. В Малайзии, напротив, более тяжелые проблемы, но и институты, которые их смягчают. А разница измеряется в единицах стимулирования политиков к умеренному поведению.

В состоянии независимости любое прогнозирование этнического будущего будет значительно труднее сделать для Малайзии, чем для Шри-Ланки. Сравнительное соотношение групп, осмысление ими собственной групповой легитимности, последние политические события, взаимоотношения элит различных групп, политическая культура двух стран — все говорит о преимуществе Шри-Ланки.

1. Количества. Шриланкийские тамилы составляли не менее одиннадцати процентов населения во времена независимости. В то время как малазийские китайцы — две трети, индийцы — около десяти процентов населения Малайзии.

2. Соседство с коренным населением. Шриланкийские тамилы прибыли около 1000 лет назад. Китайцы и индийцы, с другой стороны, примерно в то же время стали мигрантами в Малайзию. Шриланкийские тамилы были гражданами. Китайцы и индийцы в основном таковыми не являлись. Тамилы были полноправными участниками политической системы и одними из первых участников национального движения. Китайцев же никто не поддерживал в качестве равноправных участников малазийской политики. Часть малайской прессы настаивала на возвращении китайцев в Китай. На малайцев смотрели как на «детей солнца», имеющих неоспоримый приоритет в стране. Сингалезцы не использовали таких терминов для обозначения собственных отличий.

3. События вокруг провозглашения независимости. Последние события не были благоприятными для мирных этнических взаимоотношений в Малайзии. Во время Второй мировой войны китайские партизаны, сражавшиеся с японцами, захватили малайских крестьян, которые противостояли изъятию у них продовольствия. После войны партизаны вышли из джунглей, провозгласили отмену малайского султаната и заявили о присоединении Малайзии к Китаю. Пока британцы не завершили повторный захват Малайзии, там была настоящая кровавая баня. После этого китайские партизаны вернулись в джунгли, чтобы сражаться с британцами и преимущественно малайскими вооруженными силами в 1948-60 гг. Эти бои имели характер этнической вражды, подрывающей позиции Китая в стране. На Цейлоне во время войны тамилы были представлены в Силах обороны Цейлона, а в Армии Цейлона — после провозглашения независимости. Тамильские лидеры отстаивали этнически сбалансированное представительство в парламенте, но британцы отказали им в этом. Независимости, однако, добились тамилы с министерскими портфелями.

4. Элиты. Малайские и китайские элиты были разделены структурой институтов образования в колониальной и постколониальной Малайзии. Сингалезские и тамильские элиты были собраны вместе благодаря образовательной системе на Цейлоне. Малайская высшая элита подверглась сегрегации в Малайском колледже в Куала Кангсар, который был организован по образцу привилегированных частных учебных заведений для мальчиков в Британии. Никаких заслуживающих сравнения моноэтнических образований на Цейлоне не существовало. В результате малайские и китайские лидеры с самого начала в близких отношениях, тогда как сингалезские и тамильские лидеры часто были знакомы друг с другом довольно близко. На Цейлоне существовала по-настоящему межобщинная элита, имеющая во многом общие ценности. То же самое нельзя сказать, конечно, про малайскую элиту в период независимости.

5. Межэтническая дипломатия и политическая культура. Малайские политики были очень разборчивы и осторожны по отношению к тем, с кем должны были иметь дело. Некоторые малайские газеты призывали «прекратить всяческие дипломатические отношения с китайцами». Цейлонцы, напротив, поддерживали политику переговоров. Не было принято ни одного случайного решения. Тамильские партии имели дело с несколькими сингалезскими, и наоборот. Фраза, которую приходилось часто слышать: «Каковы ваши условия?» Партийная дискуссия зачастую вращалась вокруг вопроса о том, возможно ли добиться лучших результатов от какой-то другой партии. Относительно межэтнических отношений резонно предположить, что такая варварская политическая культура более благоприятна, чем та, которая отдает предпочтение личным взаимоотношениям, колеблется в выборе инструментов разрешения конкуренции и располагает целым рядом не писанных правил управления межэтническими отношениями.

Поэтому на основании всего этого Шри-Ланка на стартовых позициях имела значительные преимущества. Но где они сейчас? Несмотря на все благоприятные условия, Шри-Ланка находится в шаге от жестокой этнической войны, или даже двух войн. Несмотря на все неблагоприятные условия, в которых находится Малайзия, там мы можем наблюдать мир. Последним серьезным эпизодом этнического насилия был май 1969 г. Такой контраст не случаен. В Малайзии была еще более сложная проблема, но там же были и лучший конфликтный менеджмент.

Самым значимым различием между этнической политикой в Шри-Ланке и Малайзии была та роль, которую играли межэтнические политические коалиции, основанные на объединении голосов в каждой из этих стран. Все правящие партии в Шри-Ланке были образованы по этническому принципу, тогда как доминирующая сила в Малайзии имела постоянную межэтническую коалицию партий, основанную на этническом принципе, а именно Альянсе и его наследнике Национальном фронте.

До середины 50-х гг. XX века практически все шриланкийские тамилы покинули сингалезские партии вроде Объединенной национальной партии (United National Party) и перешли либо в Конгресс тамиллов, либо в Федеральную партию, покинув ОНП, Свободную партию Шри-Ланки и множество левых партий. С тех пор шриланкийская партийная система вращается вокруг соревнования двух главных сингалезских партий, представляющих сингалезцев, и двух главных тамильских партий, отстаивающих соответственно интересы тамиллов (тамильские партии объединились в 1972 г). Динамика межэтнической конкуренции, особенно для сингалезского электората, подталкивала партии следовать этническим требованиям и ограничивала их свободу действий, чтобы прийти к консенсусу по этническому вопросу.

Восхождение СПША как главного конкурента ОНП в 50-х годах шло рука об руку с обострением этнических чувств сингалезцев. После убедительной победы

на выборах коалиции во главе с СПША в 1956 г. был принят «исключительно сингалезский» языковой закон, после чего тамильские государственные служащие подверглись дискриминации по языковому признаку. Дав отпор на избирательных участках, ОНП ответила превращением в столь же антитамильскую силу, как и СПША. Когда премьер-министр Цейлона Соломон Бандаранаике попытался снять напряжение между сингалезцами и тамилами с помощью компромиссной договоренности с Федеральной партией в 1957 г, ОНП организовала против этого кампанию, и принятие решения было сорвано. С 1960 по 1965 гг., когда миссис Бандаранаике была у власти, имело место дальнейшее ускорение фаворитизма по отношению к сингалезским буддистам. Возглавляемая ОНП коалиция с 1965 по 1968 гг. пошла на некоторые уступки, чтобы сгладить недовольство тамиллов, но этому неожиданно был положен конец, когда СПША выступила в оппозиции, а рядовые члены парламента из ОНП испугались уступить свои места кандидатам от СПША. Межэтнический компромисс был строго ограничен внутреэтническим выборным соревнованием между двумя главными сингалезскими партиями. Этот феномен не чужд и Северной Ирландии.

Второй период правления миссис Бандаранаике с 1970 по 1977 гг. характеризовался опасным напряжением отношений с тамилами. В 1970 г. была провозглашена новая конституция. По ней, буддизму было гарантировано «превосходящая позиция» в стране. Конституция абсолютно игнорировала представительство тамиллов в стране. В то же время был приведен в исполнение план «стандартизации оценок». Его результатом было сокращение оценок, получаемых тамильскими студентами университетов, за которые они более ясно оценивались, чем многие сингалезские студенты, которые допускались до этих мест. Всего около половины рекрутов тамильских сепаратистских организаций было создано с помощью такой образовательной системы, и эти посевы дали всходы в партизанской войне.

Процесс фактического аукциона вокруг голосов сингалезцев стал частью выборной системы, который передавал малые колебания голосов избирателей большим колебаниям количества мест в парламенте. Система отдавала победу кандидату, набравшему простое большинство голосов, главным образом в одномандатных округах, но в значительной мере и в однородных округах. Во время многопартийной борьбы на сингалезском юге возможно было зачастую добиться парламентского большинства с помощью от тридцати до сорока процентов голосов избирателей. Во время каждых парламентских выборов с 1952 по 1970 гг. (всего шесть раз) происходило чередование в правительстве ОНП и СПША. На юге подавляющее большинство избирателей было преимущественно сингалезцами. В результате партии получали весомые бонусы от обращения к этническим чувствам сингалезцев и противодействия планам умиротворения тамиллов.

Сочетание: 1) в значительной степени однородных избирательных округов, 2) плюральности выборов преимущественно в одномандатных округах и 3) со-

ревновательная конфигурация партий и два внушающих доверие соперника почти за каждое место, создали систему, которая была весьма чувствительной к сингалезскому мнению и неприязни к межэтническому урегулированию.

Несколько из этих условий были позднее переработаны. В 1978 г. правительство ОНП провозгласило новую конституцию. В ней был закреплено отдельное избрание президента. Он сейчас избирается с помощью системы рейтингового голосования, которое учитывает общую долю вторых выборов избирателей, но учитывающихся в массовых выборах в парламент. Чтобы быть избранным в президенты, кандидату нужно большинство. При рейтинговом голосовании, если ни один из кандидатов не получает большинства или преимущественного предпочтения по итогам голосования, засчитывается второе предпочтение избирателей, чей первый выбор не пал ни на одного из двух главных кандидатов. При такой системе второе предпочтение тамилы в выборе президента будет перераспределено, как если бы это было первое их предпочтение, всякий раз, когда их кандидат не попадает в первую двойку. Поэтому второе предпочтение тамилы способно принести одному из кандидатов победу, и любой разумный кандидат в президенты едва ли сможет в таком случае игнорировать интересы тамилы. С тех пор как кандидаты в президенты начнут заключать сделку с тамильскими партиями, чтобы сгруппировать голоса, а тамильские партии наладят отношения с сингалезскими кандидатами, которые сглаживали конфликт с тамилами, кандидаты будут решать собственные проблемы, уважительно относясь к позиции тамилы по этому вопросу.

Когда удалось наладить функционирование этой системы, с новой силой разгорелась сепаратистская жестокость, а мнения сингалезцев и тамилы настолько поляризовались, что уже ни одна избирательная система не могла стимулировать смягчение ситуации. Таким образом, за две избирательные кампании состояние гражданской войны, включающей бойкот выборов 1989 г., препятствовало примирению, которому в целом благоприятствовала избирательная система.

Очень немногие положения отличались в Малайзии, а сейчас итог стал реально отличным. В Малайзии есть также одномандатные округа, на которых победа отдается кандидату, набравшему простое большинство голосов, а партийная борьба ведется вокруг внимания к взаимоисключающим этническим претензиям. В отличие от Шри-Ланки партии здесь часто ищут межэтнического компромисса; а смягчение, так же как и экстремизм, приносят политическое вознаграждение.

Три различия изменили баланс средств поощрения.

1. Первое было случайным. Малазийцы начали работать над согласованием межэтнических вопросов раньше. Они отвели горький вкус насилия во время и после Второй мировой войны и не стали ждать, пока накопленное недовольство достигнет порога полномасштабного насилия. Но электоральные стимулы также играли большую роль, что я показал выше.

2. Вторым обстоятельством является существование множества более этнически однородных парламентских избирательных округов в Малайзии, чем в Шри-Ланке. В Малайзии электорат на выборах 1964 г. был на тридцать восемь процентов китайским и на восемь процентов — индийским. Сорок процентов парламентских округов состоит из китайского и в целом не малайского большинства. В Шри-Ланке лишь в одиннадцати процентах парламентских избирательных округов присутствовало большинство шриланкийских тамилы. В восьмидесяти одном проценте округов тамилы составляли меньше десяти процентов электората. В Малайзии, напротив, китайцы составляли меньше десяти процентов электората лишь в восемнадцати процентах округов — это наглядное свидетельство того, что насколько более однородны малазийские избирательные округа. Такие контрасты бросаются в глаза не только из-за явной многочисленности китайцев по сравнению с цейлонскими тамилами, но еще и потому, что тамилы и сингалезцы гораздо более регионально концентрированы. Поэтому в преимущественно сингалезских избирательных округах попросту не было электорального принуждения занимать антитамильские позиции. Один или два процента голосующих тамилы едва ли могут предложить что-либо взамен сдержанности сингалезского кандидата. И точно так же в стране в целом: ни одна тамильская партия не может помочь сингалезской партии победить в напряженном соревновании в округах с сингалезским большинством, пожертвовав голосами тамильских избирателей. То же касается сингалезской помощи тамильским кандидатам. Поэтому межэтнические коалиции, основанные на суммировании голосов, были очень маловероятны.

Однородные избирательные округа Малайзии значительно запутали этнические расчеты. Во многих округах китайские избиратели могут наказать малайских экстремистов и наградить более умеренных политиков. Таким образом, занимая крайнюю позицию, политики не столько набирали голоса малайцев, сколько теряли голоса китайцев. К тому же китайские и малайские партии могли выгодно группировать голоса на уровне округов и вырваться за счет этого вперед. Там где в округах было больше малайцев, чем китайцев, китайская партия могла убедить своих сторонников голосовать за дружественного малайского кандидата, и точно так же в округах, где было больше китайцев, чем малайцев. Партии имели возможность разворачивать свою деятельность по этническому принципу, но — особенно если было больше одной партии на одну этническую группу — там же появляются уравнивающие стимулы, побуждающие создание межэтнической коалиции.

Важно отметить, что структура округов не является данностью. Это всего лишь функция от демографических и географических факторов. Если этнические группы географически концентрированы, а образование однородных округов представляется всем желанным, то вполне возможно прибегнуть к тому, что дела-

ли нигерийцы а затем и жители Шри-Ланки, а именно сделать всю страну одним большим однородным избирательным округом с целью избрания президента. И чтобы опровергнуть общепринятую точку зрения, что президентская система наиболее предпочтительна для строго разделенных обществ, стоит лишь упомянуть, что она ничего не может сделать с разделением властей. Наоборот, нужно пускать в ход электоральные механизмы, которые могут гарантировать группировку голосов по этническому принципу.

Третье различие между Малайзией и Шри-Ланкой вытекает из двух предыдущих. Межэтническая коалиция сложилась до провозглашения независимости и заняла центр этнического спектра. Она образовалась не благодаря искусному государственному управлению, не благодаря доброй воли или толерантным отношениям, но из эгоистического электорального расчета. Пришедшие одновременно к власти партии могли проиграть решающие выборы перед провозглашением независимости, что бы подорвало все их позднейшие требования в переговорах о независимости: выборы в муниципальный совет, где были особенно важны голоса не малайцев. Однажды созданная к этим выборам коалиция стала постоянной, другие же партии, основанные по этническому принципу, заняли крайние позиции на периферии, вынуждая центр к коалиции. Расколов голоса малайцев и китайцев, коалиция центра не могла сравниться с крайними партиями в занятии крайних позиций. И в результате оказалось, что большее число избирателей голосует за примирение на межэтническом уровне. Хотя межэтническая коалиция так и не была сформирована, очертания малазийской политики стали больше напоминать шриланкийскую, а малазийские этнические отношения остались в столь же опасном положении или — очень вероятно — еще худшем.

Я не могу слишком глубоко углубляться в этот вопрос, но позвольте мне обозначить пять поучений для Северной Ирландии:

1. В жестко разделенных обществах бесполезно уделять слишком много внимания попыткам заставить людей любить и уважать друг друга. Куда продуктивней попытаться поощрять нужное поведение политиков, чтобы не было у них на уме.

2. Самым устойчивым фундаментом для улаживания межэтнических разногласий в разделенных обществах, где верность общине сильно политизирована, является избирательная система, создающая средства поощрения сдерживания, даже если другие стимулы продолжают поощрять экстремизм.

3. Выборная реформа без оглядки на все функции выборов в жестко разделенных обществах никогда не исправит ситуации, но может склонить людей к мнению, что система в целом не работает. Это до сих пор не было опробовано в Северной Ирландии.

4. План «разделения властей» от самого основания до вершины провалится без соответствующих электоральных стимулов к такому разделению, он лишь укрепит ошибочное мнение, что столь важная реформа прошла безуспешно. Я

хочу сказать, что как раз такое «разделение властей» не пытались осуществить в Северной Ирландии.

5. Все эти вызовы взывают к человеческой изобретательности и чем-то напоминают старую профессорскую шутку о трех дисциплинах: Экономика — наука о том, как люди делают выбор. Социология — наука о том, что у людей в действительности нет этого выбора. Политика — наука о том, как люди в любом случае делают этот выбор

У конфликтов в жестко разделенных обществах не существует реальных путей разрешения, но нам необходимо найти такие пути, во что бы то ни стало.