

Политический доклад

Foreign Policy

Номер 19, март 2010

в Брукинге



Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

Foreign Policy в Брукинге

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

Мэтью Френкель

Благодарности

Автор хотел бы поблагодарить Теда Пикконе, замдиректора по внешней политике в Брукингском институте; Карину Перелли, исполнительного вице-президента Международного фонда избирательных систем и Эрика Бьорнлунда, соучредителя и директора Democracy International за их полезные комментарии к этому документу.

Какое-то время предвыборная гонка в Ираке вызывала ощущение дежавю. Фронт национального диалога (ФНД), ключевая суннитская политическая партия, решил выйти из избирательной кампании, протестуя против дисквалификации сотен кандидатов — в первую очередь, своего лидера, Салаха аль-Мутлака — за предполагаемые связи с запрещенной партией Баас. В последний момент ФНД все же отошел от края пропасти: там начали понимать, что бойкоты выборов редко приносят успех. Иракские сунниты знают об этом лучше многих, усвоив тяжелый урок всего пятью годами ранее.

Решение суннитского сообщества не участвовать в исторических выборах в январе 2005 года сейчас считается одной из самых серьезных стратегических ошибок в пост-саддамскую эпоху. Основные суннитские группы тогда решили бойкотировать выборы, заявив, что шиитские партии, как и собственно временная правительственная коалиция, носят анти-суннитский характер, а выборы, проведенные под оккупацией, не могут считаться законными. Изначально, угрожая бойкотом, сунниты пытались добиться уступок, например, ликвидировать одномандатные избирательные округа, которые были на руку шиитам, или установить график вывода войск США. Однако плодов эти угрозы не принесли.

Неудивительно, что суннитские партии с треском провалились на выборах, получив только 5 из 275 парламентских мест, и остались на улице в решающий для формирования новой Иракской власти период. Бойкот также лишил их справедливого участия в процессе разработки новой конституции — без надлежащего представительства в парламенте сунниты не смогли помешать ее прохождению. Потенциальные поправки в документ остаются камнем преткновения между иракскими суннитами и шиитами. К чести суннитов, они быстро поняли свои ошибки и приняли участие в выборах в декабре 2005 года, увеличив число своих представителей в одиннадцать раз — до пятидесяти пяти, но межконфессиональная напряженность сохраняется до сих пор.

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

Foreign Policy в Брукингсе

Пример Ирака иллюстрирует тезис этого доклада: бойкоты выборов срываются редко, а бойкотирующая партия почти всегда кончает дело хуже, чем начинала; с другой стороны, угроза бойкотом, особенно в резонансных случаях, может принести дивиденды. **Если коротко, вы не сможете выиграть, если не будете участвовать.** Всестороннее исследование в национальном масштабе 171 случая бойкота и угрозы бойкотом между 1990 и 2009 годом убедительно демонстрирует, что за редкими исключениями бойкоты выборов обычно имеют катастрофические последствия для бойкотирующей партии, редко привлекают желаемое международное внимание или санкции, но многократно (!) усиливают действующего лидера или партию. В то же время, достижения значительно лучше, когда угрозу бойкотом применяют как рычаг в переговорах для достижения ключевых уступок; иногда оппозиционные партии, которые планировали бойкот, даже находят неожиданные выгоды от участия в выборах.

Почему бойкот?

Перед тем как продемонстрировать длинный список негативных последствий бойкота выборов, важно понять, почему партии первым делом решают их именно бойкотировать. Бойкот выборов стал привычным инструментом для оппозиционных политических партий, особенно с окончанием Холодной войны. С подъемом молодых демократий в Восточной Европе, Латинской Америке и Африке рост числа соревновательных выборов также принес с собой рост решений об их бойкоте. При том что в 1989 году по всему миру бойкотировалось только 4% выборов, в 2002 году процент возрос уже до 15. За десятилетие с 1995 года по 2004 в среднем бойкотировалось порядка 10 избирательных кампаний в год. (См. график) Хотя с 2004 года показатели понизились, возможно, с осознанием бесполезности попыток, тем не менее, оппозиционные партии, планируя свои выборные стратегии, до сих пор рассматривают бойкоты. Эту позицию отражает тот факт, что даже некоторые сунниты подумывали бойкотировать выборы этого года, несмотря на почти всеобщее признание, что их бойкот пятью годами ранее был несомненной катастрофой.

В подавляющем большинстве случаев, бойкотирующая партия протестует против предполагаемой нечестности выборов, которая проявляется в диапазоне от нехватки независимых избирательных комиссий до наличия особых правил, которые разрешают правящей партии пользоваться назначенными, а не завоеванными на выборах местами в парламенте. Практически во всех случаях оппозиция считает, что действующая система изначально и несправедливо несет выгоды правящей партии. Целью протестующей партии является либо заставить правящую партию выровнять условия участия для всех игроков, либо привлечь международное внимание к несправедливым или буквально мошенническим действиям правящего режима, чтобы признать незаконность выборов на международном уровне.

Исторически, однако, это исследование показывает, что за исключением особо резонансных случаев, бойкотирующие партии получают мало международной поддержки. Например, в Эфиопии оппозиция бойкотировала парламентские выборы в 1994 году, несмотря на призывы гуманитарных спонсоров и союзников Эфиопии на Западе не делать этого¹. Правящий Эфиопский народный революционно-демократический фронт одержал внушительную победу, заняв 484 из 547 мест на выборах, что быстро признали и поддержали Соединенные Штаты². Оппозиция Ганы

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

решила бойкотировать парламентские выборы 1992 года в знак протеста против переизбрания Джерри Ролингза президентом ранее в том же году, что упоминалось в прессе, как «Украденный вердикт»³.

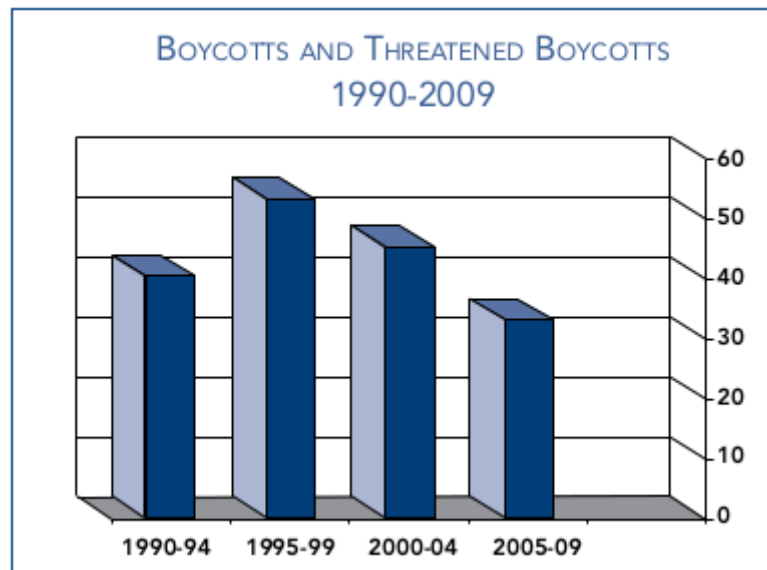


График: Бойкоты и угрозы бойкотами 1990-2009

Оппозиция требовала новых президентских выборов и рассчитывала, что бойкот привлечет достаточно международного осуждения, чтобы они состоялись. Но оказалось, что оппозиция ошиблась по всем пунктам: новых выборов не проводилось, Ролингз оставался президентом до 2001 года, а благодаря опрометчивому для оппозиции бойкоту его партия на выборах 1992 года заняла 189 из 200 парламентских мест.

Оппозиция в Мали бойкотировала всеобщие выборы 1997 года, обвинив правительство Альфы Умара Конаре в массовых фальсификациях. Конаре с легкостью переизбрался, а его правящая партия заняла 123 из 147 мест в парламенте. Несмотря на заявления о нарушениях и то, что явка избирателей составила менее десяти процентов, США признали результаты, а госсекретарь Мадлен Олбрайт позднее даже говорила о Мали как о сравнительном оплоте демократии в Западной Африке⁴. Сходным образом, заявив о нарушениях, азербайджанская оппозиция бойкотировала президентские выборы 2003 года, что привело к убедительной победе Ильхама Алиева, сына долгосрочного президента Гейдара Алиева. Несмотря на бойкот и последовавшие за выборами многодневные протесты, США признали результат голосования.

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

Когда угроза эффективна

Эфиопия, Мали, Гана и Азербайджан вряд ли играют ключевые роли на международной арене, поэтому выборы в этих странах обычно не позволяют бойкотирующим партиям получить какие-либо преимущества. **В более геостратегически значимых странах угроза бойкотом может оказаться серьезной переговорной тактикой. Хотя история показывает, что правящим партиям не стоит бояться бойкота выборов, интенсивное международное внимание часто побуждает правящие партии идти на уступки, которые в конце концов могут дорого им обойтись. Лучшим примером такой динамики стали знаменательные выборы 1994 года в Южной Африке, первые после эпохи апартеида.**

Хотя было ясно, что Африканский национальный конгресс (АНК) Нельсона Манделы получит решающее большинство, на Манделу оказывалось как внутреннее, так и международное давление с целью обеспечить полностью репрезентативные выборы. Постоянной занозой для него был Мангосуту Бутелези, глава зулусской партии Инката и ведущая политическая фигура южноафриканского региона Квазулу Натал. Опасаясь репрессий АНК, Бутелези хотел, чтобы Квазулу был признан отдельной территорией, в противном случае угрожая бойкотом. И хотя такого признания Бутелези не добился, он получил две важные уступки. Во-первых, была устранена избирательная система, которая уравнивала бы все голоса, независимо от того, где они были поданы. Во-вторых, были разрешены поправки в конституцию, дававшие больше автономии Квазулу в рамках Южноафриканского государства. Воодушевленный этими достижениями, Бутелези решил участвовать в выборах и немедленно пожал плоды от этих уступок. Хотя Инката получила только 6,2 % голосов по стране, она легко победила в самом Квазулу, наделив Бутелези ощутимой властью. Хотя фактический бойкот, возможно, означал бы конец для Бутелези, применив угрозу бойкотом, он занял видное положение в пост-апартеидной Южной Африке, а затем и получил второе место в списке АНК на выборах 1999 года.

Южная Африка — не единственный пример значительных уступок, полученных в результате угрозы бойкотом. На первых выборах в Боснии после Дейтонского мирного соглашения мусульмане и хорваты угрожали бойкотом, если лидеру боснийских сербов Радовану Караджичу, известному военному преступнику, не будет запрещено баллотироваться на пост президента. Как и в случае с Южной Африкой, международное сообщество отчаянно нуждалось в полностью представительных выборах и оказывало давление на боснийских сербов, чтобы вынудить Караджича уйти в отставку. На парламентских выборах в Камбодже в 1998 году четыре оппозиционные партии пригрозили бойкотом, если к участию не будет допущен принц Нородом Ранариддх, свергнутый в результате переворота 1997 года. Новый режим Хун Сена стремился доказать международному сообществу свою легитимность, чтобы отменить приостановку кредитования Всемирным банком и МВФ, введенную после переворота, и убедить АСЕАН ввести Камбоджу в свои ряды, и поэтому Ранариддху разрешили вернуться. Голоса разделились почти поровну между правящей партией и оппозицией, и последующее соглашение о разделении власти включило в себя назначение Ранариддха спикером парламента.

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

История катастрофических бойкотов

Хотя угрозы бойкотом на резонансных выборах могут приносить дивиденды, результаты исследования указывают, что состоявшиеся бойкоты почти всегда заканчиваются неудачей. В дополнение к устранению бойкотирующей партии от любой роли в правительстве, они также приводят к одному или нескольким из трех основных негативных результатов: маргинализация бойкотирующей группы, дальнейшее расширение прав и возможностей текущего правителя и его партии и неожиданные негативные изменения в динамике выборов. Давайте рассмотрим эти три результата по очереди.

Маргинализация оппозиции

Во-первых, это маргинализация бойкотирующей группы. Это распространенный результат, потому что сам бойкот означает, что оппозиционная партия преднамеренно отстраняется от периодической борьбы за политическую власть. Во многих развивающихся странах контроль над правительством и его министерствами означает контроль доступа к жизненно важному покровительству. Таким образом, решение не участвовать низводит группу до положения голословной оппозиции, не участвующей в реальной борьбе за скудные государственные ресурсы. Не имея влиятельных покровителей, оппозиция вынуждена выступать лишь как мобилизующий голос, который озвучивает недовольство населения правящим режимом. Маргинализация усиливается, когда, как показано выше, не удается добиться международной поддержки.

Решение не участвовать часто ведет к фрустрации и разрушительному внутреннему напряжению в рядах оппозиционеров. В 1996 году оппозиционная Партия национальной независимости Замбии (ЮНИП), возглавляемая Кеннетом Куандой, приняла решение бойкотировать всеобщие выборы. ЮНИП утверждала, что правительство Фредерика Чилубы использует сфальсифицированные списки избирателей. Чилуба, кстати, до этого победил Куанду на выборах 1991 года, изменив под себя избирательную систему как раз под угрозой бойкота. Решение о бойкоте не встретило единогласного одобрения в ЮНИП, особенно со стороны 26 действующих депутатов, которых таким образом не допустили бы выступать за собственные места на предстоящих выборах. Чилуба был легко переизбран, его партия заняла 125 из 157 мест в парламенте, что впервые дало ему подавляющее превосходство, а бойкот «поставил ЮНИП на грань политического вымирания», от чего она до сих пор не оправилась⁵. Сходным образом, Объединенная демократическая партия (ОДП) в Гамбии впала в полный беспорядок после бойкота парламентских выборов 2002 года, объявленного ею по поводу нарушений в президентской кампании 2001 года. В результате правящая партия выиграла почти две трети законодательной гонки просто без сопротивления, в итоге получив вообще 50 из 53 возможных мест.

Споры о бойкоте в 2005 году также раскололи оппозицию к зимбабвийскому президенту Роберту Мугабе. В том же году оппозиционное движение за демократические перемены (ДДП) утратило 16 мест на парламентских выборах — отчасти потому, что дискуссии по поводу возможного

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

бойкота снизили число регистраций кандидатов от ДДП. После этой неудачи лидер ДДП Морган Цвангарай принял судьбоносное решение бойкотировать выборы во вновь созданный Сенат, заявив, что этот орган станет для Мугабе просто одобрительным штампом. В ДДП закономерно возникла напряженность, поскольку существенная часть движения считала, что не участвовать будет роковой ошибкой. Партия раскололась, Цвангарай потерял свой мандат, а правящая партия ЗАНУ-ПФ захватила 49 из 66 мест на выборах в Сенат против расколотой оппозиции. Цвангарай сумел исправить положение, приняв участие в выборах 2008 года, что привело к почти паритетному распределению мест между ЗАНУ-ПФ и ДДП, но он ослабил свою позицию на президентских выборах. В первом раунде Цвангарай фактически опередил Мугабе, но правительство заявило, что он не достиг 50-процентного порога, необходимого, чтобы избежать второго тура. В знак протеста Цвангарай решил бойкотировать второй тур выборов, позволив Мугабе легко одержать победу, и превратил свою победу в поражение. Хотя окончательное соглашение о разделе власти дало ДДП беспрецедентную долю в правительстве, бойкот Цвангарай позволил Мугабе сохранить за собой высший правящий пост.

Зимбабве также не единственный случай, когда бойкот может превратить запланированную победу в поражение. Три оппозиционные партии в Камеруне решили бойкотировать президентские выборы 1997 года, несмотря на то, что объединившись, эти партии получили 56% голосов парламентариев всего за пять лет до этого. Но все еще сокрушаясь по поводу слабой и весьма спорной победы действующего президента Пола Бии в 1992 году, оппозиция решила не конкурировать с ним в 1997 году. В результате Бия был переизбран, получив внушительные 92% голосов при явке избирателей более 60%, и остается президентом по сей день.

Иногда распад оппозиционной группы из-за бойкота выборов приводит к еще более печальным результатам. Возьмите случай парламентских выборов 1997 года в Сербии. Ко времени проведения этих выборов Сербия уже пережила пять с лишним лет разрушительной войны с соседней Боснией и Хорватией под руководством Слободана Милошевича. Оппозиция во главе с Вуком Драшковичем и мэром Белграда Зораном Джинджичем показывала рост. Казалось очевидным, что объединенная оппозиция победит Милошевича и положит конец его правлению террора. Но главные действующие лица не могли прийти к согласию. Первоначально оппозиция согласилась на бойкот, но Драшкович хотел обеспечить представительство своей партии, поэтому сменил мелодию, утверждая, что бойкот был срежиссирован только для того, чтобы навредить его фракции⁶. Остальная часть оппозиции под руководством Джинджича отказалась участвовать в выборах, хотя их участие, вероятно, дало бы оппозиции большинство. Вместо этого Милошевич и его союзники победили на частично бойкотированных выборах и сохранили власть. Этот результат был быстро признан оппозицией как исключительная ошибка. «Милошевич все еще у власти, потому что оппозиция упустила так много возможностей», — посетовал официальный представитель Демократической партии Слободан Вуксанович, всего за месяц до того, как репрессивные действия Милошевича в Косово привели Сербию к обошедшейся ей так дорого войне с НАТО⁷.

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

Наконец, сами лидеры оппозиции могут быть маргинализованы посредством неучастия так же легко, как и партии. В 1997 году Кеннет Матиба, глава крупнейшей оппозиционной партии в Кении, проигравший в относительно напряженной президентской гонке 1992 года Дэниэлу Арапу Мои, решил бойкотировать президентские выборы в знак протеста против несправедливой политической системы Мои. Последний легко выиграл у куда менее значительного кандидата, а Матиба быстро был предан политическому забвению. Изгнанный из своей же партии Саба Саба, Матиба был вынужден основать собственную партию-осколок, которая никогда не набирала сколько-нибудь существенных голосов. На президентских выборах 2007 года Матиба занял седьмое место с общим итогом в 8046 голосов по сравнению с 1,5 миллионами голосов пятнадцатью годами ранее.

Политические маневры в Афганистане привели к сравнимым результатам. Абдосаттар Сират был одной из самых популярных фигур на Боннской конференции 2001 года, созванной для создания нового афганского правительства. В конечном счете, однако, он проиграл, когда Соединенные Штаты решили полностью поддержать Хамида Карзая. Все еще сетуя на это, Сират организовал бойкот от оппозиции на выборах 2004 года, утверждая, что правление Карзая было мошенническим и незаконным. Но бойкот, в который должны были войти все 14 кандидатов от оппозиции, быстро развалился, и Карзай был переизбран, набрав 55 процентов голосов. Сират был дискредитирован, подал в отставку с поста министра юстиции и скатился в политическую безвестность. Хотя еще рано утверждать наверняка, похожая судьба может постигнуть Абдуллу Абдуллу, который повторил ошибку Сирата на резонансных президентских выборах 2009 года, снявшись со второго тура и тем самым преподнеся Карзаю очередное переизбрание на серебряном блюде.

Расширение возможностей действующей власти

В дополнение к негативным последствиям для бойкотирующей партии, **бойкоты выборов часто непреднамеренно приводят к усилению действующего правителя и предоставляют ему и его партии даже больше властных полномочий, чем прежде. Неучастие оппозиции в гонке облегчает правящей партии завоевание абсолютного превосходства и разрешает ей вседозволенность, включая изменение конституционного строя.** Возможно, лучший пример этому дает Венесуэла, где ряд непродуманных бойкотов выборов со стороны оппозиции с 2004 по 2005 год лишь послужил укреплению власти президента Уго Чавеса. В 2004 году бойкот региональных выборов дал Чавистам 20 из 22 губернаторств по всей стране. В 2005 году четыре ведущие оппозиционные партии, которые в то время занимали 41 место в Конгрессе, решили объявить бойкот, протестуя против жесткой власти Чавеса, что привело к захвату правительством всех мест. **В результате Чавес получил поддержку, достаточную, чтобы принять новый закон об усилении собственных полномочий, включающий снятие ограничений на президентский срок, и победил на дополнительных выборах.**

В Того оппозиционная партия «Союз сил за перемены» бойкотировала парламентские выборы 2002 года в знак протеста против несправедливого избирательного законодательства. В результате бойкота правящая Народная партия «Союз Тоголезцев» получила 90% мест на выборах

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

и использовала свое большинство, чтобы изменить конституцию и отменить ограничения на президентский срок, а президент Нгасингбе Эйадема также смог принять две спорные поправки, чтобы облегчить возможную передачу власти своему сыну⁸. Подобные случаи имели место также в Эфиопии и в Перу в 1992 году, и в каждом случае оппозиция оставалась без права оспорить нововведения, поскольку до того сама добровольно отказалась от притязаний на парламентское представительство.

Неожиданные последствия для выборов

В ряде случаев, упомянутых в этом исследовании, бойкот создавал обратный удар, неожиданно меняя сам ход выборов. В этих случаях бойкот позволял партиям, которые иначе проиграли бы, победить или позволял новым участникам заполнить выборный пробел. Самый удачный пример последнего случая — парламентские выборы 1992 года в Ливане, которые бойкотировались христианами-маронитами, протестовавшими против сирийского участия в жизни страны. Их отсутствие на выборах (ранее христиане имели представительский паритет с мусульманами в собрании из 128 человек) только укрепило просирийские силы. Наиболее заметной из них была зарождающаяся радикальная шиитская исламская группировка, известная как Хизбалла, которая сейчас является самой заметной политической силой в стране. Хизбалла получила 16 мест, закрепившись в политической системе, а Наби Берре, лидера движения «Амаль», связанного с Хизбаллой, провозгласили спикером собрания⁹.

В 1993 году группа этнических меньшинств Пакистана «Движение мохаджир кауми» (ДМК), которая владела 15 из 217 мест в парламенте, решила бойкотировать парламентские выборы в знак протеста против преследования своих кандидатов со стороны армии и полиции. Но их решение не участвовать открыло двери для Беназира Бхутто, чья партия была виновна в репрессиях против ДМК, и помогло ему одолеть партию Наваза Шарифа, традиционно более симпатизирующую ДМК, получив тем самым большинство. Если бы ДМК участвовало, Шариф почти наверняка вышел бы на первое место¹⁰.

Аналогичная динамика имела место еще в двух случаях, где бойкотирующая партия представляла собой военизированную группу, имевшую псевдо-политическое крыло. Результаты были не лучше. В 2000 году боевая группа Баскской ЭТА и ее политическое крыло призвали бойкотировать выборы. Низкая явка в баскских областях, вероятно, помогла избранию Хосе Марии Аснара на должность премьер-министра. Аснар, чья партия была главным противником баскского национализма, был первым консервативным премьер-министром в Испании со времен смерти генералиссимуса Франсиско Франко в 1975 году. В 2005 году Тамильские Тигры призвали бойкотировать выборы в Шри-Ланке, требуя для себя большей автономии. Тамилы принуждали к бойкоту насильственно, что существенно снизило явку избирателей в районах, где они доминировали. В результате сочувствовавшего делу тамилор Ранила Викрамасингха с трудом, но победил сторонник жесткой линии Махиндра Раджапакс. Новое бескомпромиссное правительство заняло жесткую позицию в отношении Тамильских Тигров, развернув операции, приведшие к полному разгрому военизированной группы.

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

Вариации последнего случая все еще разыгрываются сегодня в Иране. В преддверии президентских выборов 2005 года реформисты, потерявшие большинство в Меджлисе в 2004 году на частично бойкотированных выборах, угрожали бойкотом, протестуя против исключения их кандидатов из избирательных бюллетеней. Совет стражей Ирана уступил в этом вопросе, восстановив в голосовании видных реформистов Мустафу Моина и Мухсина Мехрализаде. Но отдельные части движения реформистов, особенно студенты, продолжали протестовать против действий режима и призывали к бойкоту. В итоге реформисты получили худшее из обоих вариантов. Моин, Мехрализаде и нынешний лидер реформистов Махди Карруби разделили между собой голоса тех реформистов, что решили участвовать; это означает, что все трое проиграли Али Акбару аль-Рафсанджани и Махмуду Ахмадинежаду. Примечательно, что в первом туре Карруби уступил Ахмадинежаду всего 600 000 голосов и явно превзошел бы сторонников жесткой линии, если бы бойкотирующие студенты все же массово проголосовали, или если бы Моин, получивший четыре миллиона голосов, не был возвращен в избирательный бюллетень.

Иногда участие срabатывает

Вышеупомянутые случаи демонстрируют множество возможных негативных последствий бойкотирования выборов, но есть и один потенциально положительный эффект от того, чтобы не бойкотировать: ваша партия может фактически превзойти ожидания на выборах. Этот тезис, а также потенциальные выгоды от угрозы бойкотом, иллюстрируют парламентские выборы 1997 года в Албании. Угроза социалистического бойкота вынудила правительство Сали Бериши внести изменения в противоречивый новый закон о выборах. Затем социалисты решили участвовать и в итоге победили на выборах правящую Демократическую партию. Бериша, лишенный своего парламентского большинства, ушел в отставку через месяц. В Зимбабве движение Моргана Цвангарай также пожало плоды от участия во всеобщих выборах 2000 года, извлекая урок из непродуманного бойкота 1995 года, в результате которого партия Мугабе получила 117 из 120 мест. На этот раз Цвангарай заявил, что бойкот только «сыграет на руку Мугабе» и продлит правление ЗАНУ-ПФ на неопределенный срок¹¹. На выборах 2000 года ДДП получило 57 мест, что всего на пять меньше, чем у ЗАНУ-ПФ.

Еще одна политическая сила, которая, кажется, извлекла уроки из прошлых бойкотов и получила выгоду от участия, — это исламистские политические партии на Ближнем Востоке. Лидеры консервативных авторитарных режимов обычно с подозрением относятся к этим партиям и исторически всегда стремились ограничить их рост. В Бахрейне Шиитская ассоциация исламского национального согласия решила бойкотировать знаменательные выборы в законодательные органы в 2002 году, проводившиеся впервые, с тех пор как король распустил парламент в 1975 году — потому что король также создал второй законодательный орган, полностью назначаемый им самим. В результате бойкота законодательный орган был разделен между секуляристами и суннитскими исламистами, а исламисты-шииты остались не у дел. Этот дисбаланс был исправлен лишь в 2006 году, когда Шиитская ассоциация не только участвовала в гонке, но и заняла 18 из 40 мест, обойдя и суннитских исламистов (12 мест), и светских независимых кандидатов (10 мест).

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

Исламисты в Иордании получили аналогичную выгоду от участия, сделав выводы из предыдущих разрушительных для них бойкотов. В 1997 году Исламский фронт действия был самой крупной оппозиционной группировкой в иорданском парламенте, имеющей 16 из 80 мест. Тем не менее, он решил бойкотировать выборы в том же году, протестуя против изменения избирательного законодательства, которое принесло бы пользу лидерам племен за его счет. Неудивительно, что результаты послужили лишь снижению исламистского влияния в законодательном органе. К 2000 году только пять из 80 мест были заняты исламистами, по сравнению с почти одной третью в 1991 году. ИФД пожалел о своем решении, понимая, что потерял свое влияние в правительстве, что в свой черед снизило его популярность в сообществах, ранее бывших его оплотом¹². Чтобы исправить ошибку, ИФД решил принять участие в выборах 2003 года, несмотря на то, что закон о выборах не был изменен. На этот раз ИФД заработал 17 мест, что снова сделало их крупнейшей оппозиционной партией и продемонстрировало преимущества участия.

Взаимодействие с авторитарными режимами

Для оппозиционных партий, сталкивающихся с авторитарными режимами, решение участвовать или бойкотировать выборы сродни решению взять прикуп или сдать карты в блэкджеке, имея 16 против фигурной карты; ни один из вариантов не может закончиться успехом. Если оппозиционная партия решит участвовать, маловероятно, что она победит, учитывая высокий уровень мошенничества и страха, которые часто сопровождают выборы в этих странах. Кроме того, участие оппозиции служит делу легитимизации выборов для внешнего мира, независимо от того, насколько честно они проводятся. С другой стороны, выбор бойкота гарантирует победу на выборах правящей партии, еще более укрепляя ее. Бойкот мог бы устранить видимость демократической легитимности правящего режима, но, как мы уже видели, он не меняет фактическое положение дел на местах. Исследование Штаффана Линдберга об авторитарных партиях в Африке показывает, что их шансы на успех зависят от того, дойдут ли они до вторых выборов¹³. Как только режим преодолет это препятствие, ему открыто свободное плавание. Это явление настоятельно требует участия оппозиции, по крайней мере, в первом туре выборов.

Такая динамика последние два десятилетия наблюдалась в ряде африканских стран, особенно в Буркина-Фасо, Чаде, Джибути, Экваториальной Гвинее, Кот-д'Ивуар, Того и Тунисе. **Шаблон разыгрывается так. Оппозиция протестует против авторитарных тенденций во власти и заявляет, что избирательный процесс несправедлив. Они решают бойкотировать выборы в знак протеста, потому что не хотят узаконивать правящий режим. Но отсутствие какой-либо оппозиции служит только возвращению правителя и его партии к власти с еще большим прибытком.** Итак, у нас есть Блез Компаоре, президент Буркина-Фасо с 1987 года, Идрисс Деби, правитель Чада с 1991 года, и Зин эль-Абидин Бен Али, президент Туниса с 1987 года. Легким исключением, как представляется, является Кот-д'Ивуар, где в 1995 благодаря бойкоту оппозиции сюжет начался знакомо — с переизбрания Анри Беди на пост президента с более чем 90% голосов. Но затем все пошло не так. Беди был свергнут в 1999 году в ходе военного переворота во главе с отставным генералом Робертом Гуэи. Были проведены новые выборы, на которых

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

славного генерала расстроил оппозиционер Лоран Гбагбо, бойкотировавший выборы 1995 года, но на сей раз ставший президентом. Гбагбо вновь повезло: получить парламентское большинство позже в том же году ему помог своим бойкотом другой оппозиционер, Аллесан Уаттара. Продолжающийся конфликт между Гбагбо и Уаттарой был основной причиной гражданской войны в Кот-д'Ивуар, продолжавшейся с 2002 по 2004 год.

В этих ситуациях для оппозиционных партий нет однозначно хороших вариантов, но бойкот выборов, безусловно, не является одним из них. Эти партии не привели к смене режима, и любое международное возмущение, поднятое в этих отдаленных районах, имеет, похоже, минимальный эффект. **Однако, учитывая отсутствие сколь бы то ни было хороших альтернатив, разумно ожидать, что модель бесплодных бойкотов продолжится, пока международное давление не усилится до степени, достаточной, чтобы оказать существенное влияние.**

Когда бойкоты могут сработать

Из 171 случая, изученного в ходе этого исследования, небольшое меньшинство (примерно 4%) привело к положительным результатам для бойкотирующих сторон. Эти случаи подразделяются на две очень разные категории: 1) случаи, когда оппозиционная партия пользовалась значительной поддержкой населения, а бойкот был лишь одним из элементов более масштабной оппозиционной кампании, которая могла бы мобилизовать уличные протесты, забастовки и другие формы гражданских волнений, и 2) случаи, когда законодательно требовался кворум для завершения выборов. В обеих категориях были достигнуты успехи, но первые случаи несут в себе риск военного вмешательства, в то время как вторые рискуют ответно ударить по бойкотирующей стороне обвинениями в обструкции.

В первый лагерь вошли три случая: Бангладеш в 1996 году, Перу в 2000-01 годах и Таиланд в 2006-07 годах. Во всех трех случаях бойкотирующая сторона имела значительную общественную поддержку и ряд дополнительных преимуществ в своем распоряжении. В Бангладеш оппозиционная Лига Авами и ее союзники решили бойкотировать парламентские выборы в феврале 1996 года, требуя отставки премьер-министра Халеды Зия. Призыв к бойкоту сопровождался массовыми протестами и всеобщими забастовками, которые фактически вывели страну из строя за два дня до выборов. Не встретив сопротивления, Националистическая партия Бангладеш (НПБ) Зии заняла 205 из 207 мест на выборах с исключительно низкой явкой. Тем не менее, продолжавшиеся протесты и забастовки заставили Зию неохотно согласиться на еще одну серию выборов, которая должна была состояться под присмотром правительства два месяца спустя. На этот раз Авами решил принять участие и получил 147 из 299 мест (по сравнению с 116 у НПБ) по итогам нового голосования.

В 2000 году в Перу, после многолетнего правления, попиравшего демократические институты, казалось, что действующий президент Альберто Фухимори наконец встретил настоящего соперника в харизматическом лидере оппозиции Александро Толедо. Несмотря на лидерство в опросах, Толедо проиграл Фухимори в первом туре выборов, омраченных заявлениями о массовом мошенничестве. Поскольку Фухимори не преодолел 50-процентный барьер,

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

потребовался второй тур, но Толедо решил объявить бойкот, протестуя против результатов мошеннического первого тура и необъективности избирательной комиссии. Без противостояния Фухимори легко одержал победу в последнем туре, но Толедо заявил, что «президент может объявить себя победителем, но его правительству не хватит авторитета и легитимности»¹⁴.

Тогда Толедо воспользовался своим резервом поддержки, используя недовольство мошенничеством Фухимори, чтобы организовать массовые мирные демонстрации протеста против результатов выборов. Международное сообщество во главе с Организацией американских государств также сыграло вспомогательную роль в этом деле, отказавшись утвердить результаты выборов в Фухимори и возглавив миссию по наблюдению за выборами. Продолжающееся давление привело к внезапному решению Фухимори уйти в отставку шесть месяцев спустя под давлением обвинений в коррупции. Временное правительство провело новые выборы в 2001 году, на которых Толедо победил Алана Гарсию и стал новым президентом Перу. Как и в Бангладеш, бойкот был лишь одним из элементов головоломки; способность мобилизовать мощную антиправительственную поддержку была ключевым фактором в окончательной смене режима.

В 2006 году премьер-министр Таиланда Таксин Шинаватра под давлением критики призвал провести парламентские выборы в течение 60 дней, на три года раньше запланированного срока, чтобы выйти из правительственного кризиса. Оппозиция, возмущенная тем, что Таксин планировал использовать эти выборы в качестве импровизированного референдума, выразила протест и решила объявить бойкот, несмотря на то, что имела в парламенте 96 из 500 мест. Благодаря бойкоту партия Таксина получила на выборах 458 мест, но, как и в Бангладеш и Перу, народная поддержка была на стороне оппозиции. Массовые протесты и демонстрации привели к решению Таксина уйти в отставку через два дня после выборов. Затем суды признали выборы недействительными (*в оригинале дословно nullified, т.е. обнулили — прим. пер.*) и призвали провести новые выборы под контролем временного правительства.

Но даже случаи Бангладеш и Таиланда не были чистой победой, поскольку события после бойкота привели к отходу обеих стран от демократии. В случае Таиланда военные заполнили этот пробел через пять месяцев после отмены выборов и пришли к власти в результате бескровного переворота. Прошло еще 15 месяцев, прежде чем были проведены какие-либо выборы. Бангладешский пример более сложный. Бойкот Авами позволил ему в 1996 году прийти к власти, но БНП вернулась на трон в 2002 году, что привело к еще одному противостоянию в преддверии запланированных на 2007 год выборов. **Вернувшись к проверенной им модели 1996 года, Авами вновь организовал массовые акции протеста и забастовки, но на этот раз наконец вмешались военные, на два года взяв управление страной в свои руки как «временное правительство» в условиях чрезвычайного положения.** Второй сценарий, при котором бойкот может быть эффективным, я называю «кворумным бойкотом». В этих случаях за президента страны должны проголосовать две трети законодательного органа, поэтому решения оппозиционной коалиции бойкотировать эти выборы могут помешать достижению кворума и тем самым аннулировать выборы. Бойкоты в этих случаях успешны, потому что они действуют в строгом соответствии с

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

конституцией. Даже если президент может выиграть на выборах при явке избирателей в 25% или менее, бойкот может приостановить процедуру.

Молдавская оппозиция использовала эту тактику в 2000 году, чтобы помешать кандидату-коммунисту получить пост президента. Было проведено четыре попытки выборов, и все четыре попытки провалились из-за отсутствия кворума. Наконец, в 2001 году были проведены новые парламентские выборы, и коммунисты получили достаточно мест, чтобы провести своего кандидата. Оппозиция вновь попыталась пробиться в 2005 году, получив 45 из 101 места на парламентских выборах этого года. И вновь бойкот аннулировал несколько попыток выбрать президента, хотя на этот раз одна из оппозиционных партий договорилась с коммунистами о поддержке своего кандидата в обмен на голосование по нескольким ключевым законам.

Этот подход также опасен, несмотря на некоторые успехи. Несмотря на то, что упрямая позиция может принести пользу в переговорах, у общественности может не хватить сил терпеть длительные задержки и чьи-то политические игры, особенно когда нет сильного протеста против действующего президента. В этих случаях бойкотирующая партия может в конечном итоге обжечься. Возьмите Республиканскую народную партию (РНП) в Турции. Будучи светской партией, РНП возражала против того, чтобы премьер-министр Эрдоган назначил исламиста Абдуллу Гюля кандидатом в президенты. Бойкот РНП оставил парламенту на десять голосов меньше, чем было нужно для избрания Гюля, что привело к трем неудачным попыткам и, наконец, к новым парламентским выборам. Но, когда выборы состоялись, РНП испытала удар, упав с 178 мест до 112. Большинство потерянных мест заняла новая националистическая партия, которая затем заключила сделку с партией Эрдогана, чтобы поддержать кандидатуру Гюля.

Последствия

Результаты этого исследования содержат глубокие уроки как для правящих, так и для оппозиционных партий, а также для международного сообщества с точки зрения принятия решений, касающихся бойкота выборов. С точки зрения оппозиционной партии ясно, что бойкот выборов редко является правильной стратегией, если только оппозиция не имеет широкой общественной поддержки и достаточной настойчивости в устранении правящего режима. **В подавляющем большинстве случаев, если оппозиция решит участвовать, она, по крайней мере, будет иметь какую-то долю в системе; в случае же бойкота оппозиция останется не у дел и будет только наблюдать, как дела вершат без нее;** история показала, что международная кавалерия редко желает или имеет возможность перепрыгнуть через этот холм и спасти оппозицию. **Оппозиционным партиям было бы лучше уделить внимание другим избирательным стратегиям, в том числе созданию коалиций, попыткам создать единый фронт для предотвращения пагубных внутренних распрей и, в более резонансных случаях, использованию угрозы бойкота для получения уступок на выборах или каких-либо соглашений о разделе власти.**

Выводы отличаются для правящей партии, единственной целью которой является возвращение к власти по возможности максимально легитимным образом. Правящие партии главным образом

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

реагировали на бойкот или угрозы бойкота одним из трех способов: игнорировать или умалять их значение, подавлять или ломать бойкотирующих либо вести переговоры об урегулировании. Основной ответ правящей партии состоял в том, чтобы сгладить проявления бойкота на выборах, часто ссылаясь на высокие показатели явки и утверждая, что оппозиционные партии решили бойкотировать выборы, только чтобы сохранить лицо, потому что в любом случае они должны были проиграть. Во время выборов в Гаити в 1995 году высокопоставленные правительственные чиновники объяснили бойкот оппозиции таким образом, заявив: «У них нет народной поддержки; они бойкотируют, потому что знают, что проиграют»¹⁵. Уго Чавес дал аналогичное объяснение в отношении бойкота венесуэльской оппозиции в 2005 году, заявив, что оппозиция «должна принять истину о том, что у нее нет приверженцев. Это попытка политического саботажа»¹⁶.

На резонансных выборах правящие партии, скорее всего, будут ощущать большее внешнее давление к тому, чтобы вести переговоры, но, как показывает практика, даже в этом случае им следует опасаться отдать оппозиции слишком многое ради ее непрямого участия. Замбия в 1991 году, Южная Африка в 1994 году и Камбоджа в 1998 году — все это тому подтверждение. В этих случаях правящая партия должна будет пройти тонкую грань, чтобы даже бойкотируемые оппозицией выборы выглядели легитимными, часто путем подбора цифр явки избирателей и подчеркивания того, что они сделали все возможное, чтобы привести непокорную оппозиционную партию к столу [переговоров]. **Более жесткие методы правящей партии, такие как арест лиц, призывающих к бойкоту, как это было сделано в Гондурасе и России, не нужны и глупы. Если цель состоит в том, чтобы выборы выглядели как можно более легитимными, то контрпродуктивно проводить дальнейшие репрессии по отношению к бойкотирующим, ведь последние, вероятно, послужат только укреплению действующего режима.**

Исторически малое количество успешных бойкотов также ставит дилемму для международного сообщества, которое сталкивается с вопросом: что для него более приоритетно — международная стабильность или содействие демократии посредством свободных и справедливых выборов. Традиционно Соединенные Штаты и международные организации поощряют как можно более широкое участие в выборах, чтобы сделать их как можно более представительными. Поэтому цель должна заключаться в том, чтобы побудить стороны не бойкотировать выборы. Но если на достаточно честных выборах произойдет бойкот, международное сообщество будет разрываться между признанием потенциально законных претензий бойкотеров и одновременным подтверждением результатов состоявшихся выборов. Одним из возможных решений является усиление международного контроля за выборами, чтобы уменьшить количество случаев фальсификаций и тем самым стимулировать более широкое участие. Проблема такого курса заключается в том, что, согласно исследованию 2009 года, **присутствие международных наблюдателей фактически увеличивает вероятность бойкота на выборах**¹⁷.

Так что же делать международному сообществу? Есть три области, на которых следует сосредоточиться, чтобы оказать наиболее положительное влияние.

Поощрять широкое участие. Главный приоритет, учитывая скверную репутацию бойкотирующих сторон, заключается в том, чтобы и впредь поощрять максимально широкое участие, с тем чтобы

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

избежать катастрофических последствий, как в Венесуэле, Ливане, Ираке, Сербии и других странах. Будет невозможно адекватно рассмотреть все полученные жалобы, но следует приложить все усилия, чтобы не допустить бойкотов, даже когда они противостоят авторитарным режимам.

Применять общественное давление. Международное сообщество должно по возможности использовать свой авторитет для осуждения стран, демократических только по названию, в надежде на то, что страх перед международной изоляцией или потеря международной помощи приведут к установлению более справедливых избирательных систем. Одним из главных предостережений здесь является то, что Соединенные Штаты и другие страны должны быть готовы поддержать таковые угрозы [международной изоляции]; во многих случаях честные выборы отошли на второй план по отношению к стабильности, особенно в отношении наших союзников в борьбе с глобальным экстремизмом.

Действовать быстро. **Учитывая, что авторитарные режимы со временем укрепляются, важно действовать как можно быстрее, особенно в периоды политического транзита. Когда авторитарный лидер избирается и переизбирается, часто бывает слишком поздно оказать существенное влияние.** Призыв к быстрым действиям также прекрасно согласуется с поощрением широкого участия. Учитывая, что для проведения выборов требуется определенная организационная и материально-техническая подготовка, оппозиционные партии должны привлекаться к участию как можно раньше, чтобы успеть попасть в регистрационные окна и не рисковать своими шансами на избрание. Слишком часто оппозиционные партии приходят к решению участвовать слишком поздно, чтобы добиться должного эффекта. Угроза бойкота может принести дивиденды, но оппозиционные партии все же должны участвовать, чтобы получить все выгоды. **Решение отсидеться — почти всегда предложение проиграть.**

(Концевые сноски)

¹ “Ruling Party Triumphs in Ethiopian Election,” The Guardian (London), 4 July 1994.

² “Ethiopia: Thumbs-up from Washington,” The Indian Ocean Newsletter, 27 August 1994.

³ “Ghana: A Tale of Two Elections,” Africa News, 8 February 2008.

⁴ Africa Research Bulletin, 1 October 1999.

⁵ “Long Awaited UNIP National Council May Be A Flop,” Africa News, 11 May 1999.

⁶ Tanjug news agency, Belgrade, in English 0950 gmt 4 August 1997.

⁷ “Milosevic Advantage: In Talking Peace He Can Win Big,” New York Times, 2 February 1999, p. A7.

⁸ Piccone, Ted and Richard Young. Strategies for Democratic Change. Washington, DC: Democracy Coalition Project, 2006. p. 51.

Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

Foreign Policy в Брукингсе

⁹ “Militant Hezbollah Now Works Within The Lebanese System,” Los Angeles Times, 22 February 1993, p. A7.

¹⁰ “Bhutto Seeks To Form Pakistani Coalition Government,” Los Angeles Times, 8 October 1993, p. A5.

¹¹ “Zimbabwe Teachers Now Targets,” Christian Science Monitor, 11 May 2000.

¹² “Islamic Action Front to Take Part in Municipal Elections,” Jordan Times, 3 March 1999.

¹³ Lindberg, Staffan. “When Do Opposition Parties Boycott Elections?” April 2004. p.6.

¹⁴ “Insurgent in Peru Calls for Electoral Boycott,” New York Times, 20 May 2000, p. A6.

¹⁵ Pastor, Robert. “Mediating Elections”, Journal of Democracy, vol 9. No. 1 (1998). p. 160.

¹⁶ “Venezuela opposition parties pull out of congressional elections,” Associated Press, 29 Nov. 2005.

¹⁷ Beaulieu, Emily and Susan Hyde, “In the Shadow of Democracy Promotion”, Comparative Political Studies, Vol. 42, March 2009.

Об авторе

Мэтью Френкель является сотрудником Брукингского института от федеральной исполнительной власти (*разные федеральные агентства и ведомства делегируют в институт своих сотрудников, обычно на год, институт ежегодно публикует списки таких сотрудников — прим. перев*). Он сделал выдающуюся карьеру в качестве старшего аналитика, работающего по Ираку, и является автором многочисленных работ по различным вопросам, связанным с Ираком, включая военизированные формирования, иракские племена и роль соседних стран. Г-н Френкель получил степень бакалавра в области международных отношений Университета Тафтса и степень магистра международного права и дипломатии в Школе Флетчера в 1996 году.

Брукингсовский институт

1775 Массачусетс Авеню, С3

Вашингтон, округ Колумбия 20036

brookings.edu



Угрожай, но участвуй: почему бойкот выборов — плохая идея

Foreign Policy в Брукингсе