

Уильям Рено

ПАТРОНАЖ, КОТОРЫЙ СТРОИТ ГОСУДАРСТВО И ПАТРОНАЖ, КОТОРЫЙ ЕГО РАЗРУШАЕТ:

КАК ПРОВЕСТИ РАЗЛИЧИЕ

К каким образом центральноафриканские государства могут стать сильнее и отвечать интересам местных сообществ? Бóльшая безопасность позволяет сократить бедность путем расширения процесса накопления, который затрагивал бы не только тех немногих, в чьих руках имеется оружие. Но в последние десятилетия Центральной Африке, к сожалению, не удалось выполнить эту задачу. Конго, к примеру, переживает самый серьезный в мире застой в доходах на душу населения после 1960 года и остается местом одного из самых кровавых конфликтов после окончания Второй мировой войны.¹ Наряду с этими внутренними неурядицами имеет место непростая история направляемого извне государственного строительства. Возможно ли в XXI веке проведение государственного строительства и сокращения бедности по образцу богатых стран? Баррингтон Мур указывал на «отсутствие буржуазии и демократии» и замечал, что парламентская демократия возникала только там, где рост коммерческого сельского хозяйства создавал общность интересов между местными магнатами и коммерческими группами в городах.² Чарльз Тилли показал, что история полна неудачных попыток строительства государств, а успех означает всего

1. Sanjay Reddy & Camelia Minoiu, «Real Income Stagnation of Countries, 1960–2001,» Columbia University, May 2006, 20, 35. В 2005 году доход на душу населения в Конго составлял 120 долларов в год по сравнению с 250 долларами в 1960 году (в долларах 2005 года). World Bank, World Development Indicators database, 1 July 2006, <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>. По оценкам Международного комитета спасения, в период с 1998 по 2004 год прямыми и косвенными жертвами конфликта стали четыре миллиона человек: http://www.theirc.org/where/democratic_republic_of_congo_38_million_dead_in_6_year_conflict.html.
2. Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, (Boston: Beacon Press, 1966), p. 418.

лишь появление хрупкого баланса между властью честолюбивых правителей и тех, кто манипулирует капиталом.³

Настоящая статья подходит к проблеме государственного строительства и сокращения бедности в Центральной Африке в контексте истории таких процессов в этой и других частях света. Основная идея состоит в том, что внешние усилия, включая массированное иностранное вмешательство с тем, чтобы вызвать государственное строительство и сокращение бедности, не в состоянии произвести серьезную трансформацию в этих государствах. По замечанию Николаса ван де Валле, радикальная реформа не отвечает интересам людей, занимающихся незаконным накоплением, и людей, которые правят при помощи сложных сетей патронажа.⁴ Основную вину за упадок государственных институтов и рост бедности в Центральной Африке принято возлагать на патронажную политику. Мы ставим под сомнение безусловную связь между патронажем и данными проблемами государственного строительства и сокращения бедности. В Восточной Азии политика патронажа была совместима с государственным строительством и укреплением взаимоотношений между теми, кто находился у власти, и теми, кто занимался производством различных вещей. Некоторые зачаточные черты подобного развития также имели место в Центральной Африке в 1960-х—начале 1970-х годов. И развитие подобных отношений Мур и Тилли считали необходимым условием создания жизнеспособной, хотя и ограниченной, государственной власти, способной создать основу для долгосрочного экономического роста. Тилли даже признавал роль патронажа в заключении политических сделок, которые вели к созданию более сильных государств и сокращению бедности.

Тилли прямо связывал социальную организацию тех, кто владел капиталом, с типами сделок, которых они навязывали властям, и отношениями взаимности и правами, которые определяли возникавшую в результате политическую систему.⁵ Он рассматривал ключевые решения относительно того, что сегодня принято назвать государством—деловые отношения в более широком контексте легитимации политическими лидерами своих систем правления. В Центральной Африке, как и в других местах в мире, правителям приходилось бороться со сложившимися системами привязанностей, вроде семей, общин и социальной взаимности в политике патрона-клиента, даже если они пытались добавить множество своих изобретенных традиций. С точки зрения Тилли, как и в этой статье, государственное строительство, организация торговли и местные лояльности людей представляют собой составляющие единого процесса конструирования легитимного политического авторитета. Поскольку общества различаются и по распределению власти и капитала, и по нормативным представлениям о политике, попытки навязывания стандартизованных рецептов сокращения бедности и строительства более

3. Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1992*, (Cambridge, MA: Blackwell, 1992).

4. Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999*, (New York: Cambridge University Press, 2001).

5. Tilly, 1992, 99–100.

сильных государств будут и дальше терпеть провал. Ключи к альтернативным путям можно найти в многочисленных неафриканских успехах в государственном строительстве и сокращении бедности последнего полувека, которые бросают вызов нынешним рецептам и включают такие виды социальных отношений, на которые возлагается вина за неудачи в Африке.

Можно ли построить государства и сократить бедность в Центральной Африке на основе существующей политики патронажа со всем ее насилием и способностью для начала резни? Этот вопрос не казался таким уж странным в 1960-1970-х годах, хотя тогда ученые не обладали знаниями, которые имеются у нас сегодня. Перед таким развитием событий и его участниками стоят серьезные трудности, вроде наследия военных преступлений и тех, кто совершал эти преступления. Тем не менее этот вопрос полезно рассмотреть в свете слабой вероятности того, что нынешние реформы окажутся весьма успешными и смогут привлечь группы, заинтересованные в сохранении существующего положения. Основная цель этой статьи состоит в рассмотрении этого вопроса. В нижеследующих разделах рассматривается, какую роль играла политика патронажа в государственном строительстве и сокращении бедности в других местах, чтобы извлечь полезные уроки для современной ситуации в Центральной Африке. Но сначала в следующем разделе будет рассмотрено маловероятное предположение, что современные подходы, сосредоточенные на институциональной реформе и антикоррупционных мерах, приведут к созданию значительно более сильных государств и сокращению бедности в этом регионе.

БЕСПОЛЕЗНОСТЬ ИМПОРТИРОВАННОЙ РЕФОРМЫ

Реформа в Центральной Африке в основном потерпела провал. По утверждению ван де Валле, иностранные займы для оплаты работы государства оказали «негативное воздействие на жизнеспособность центрального государства и, в сущности, укрепили неовотчинные тенденции».⁶ Роберт Калдеризи, в прошлом занимавшийся Африкой во Всемирном банке, согласился с его оценкой и предложил оказывать международную поддержку в Африке только тем, кому удастся добиваться «лучших результатов» (в Центральной Африке к таким странам относится Уганда).⁷ Но в своем исследовании я пришел к выводу, что в 1990-х годах правительство Уганды использовало займы и готовность зарубежных неправительственных организаций оказывать помощь ее гражданам в качестве прикрытия перенаправления своих денег и усилий с этих ключевых функций к политикам.⁸

Опыт Демократической республики Конго (ДРК) дает немного позитивных признаков направляемого извне государственного строительства

6. Van de Walle, 2001, 14.

7. Robert Calderisi, *The Trouble with Africa: Why Foreign Aid Isn't Working*, (New York: Palgrave Macmillan, 2006), 209–210.

8. William Reno, «Uganda's Politics of War and Debt Relief», *Review of International Political Economy*, 9: 3 (2002), 415–435.

в качестве жизнеспособного пути к большей безопасности и сокращению бедности. Политическое соглашение между различными фракциями, участвовавшими в борьбе 1996–2003 годов привело к развертыванию Миссии ООН в Конго. И с тех пор эти иностранные силы (17 500 солдат; самая крупная миротворческая операция ООН в мире), по-видимому, служат основным объяснением того, почему насилие до сих пор не вышло наружу. И даже в этих обстоятельствах правительство Конго оказалось неспособным поддерживать порядок в собственной столице, несмотря на распоряжение 98% своего национального бюджета (в котором более половины приходилось на иностранных доноров) в Киншасе. Нестабильность сказалась и на выборах 2006 года, которые привели к перестрелкам в столице между боевиками президента и одного из четырех вице-президентов, назначенного в соответствии с соглашением 2003 года. Национальная армия не в состоянии была разоружить боевиков трех остальных вице-президентов. Верховный Суд не в состоянии был ратифицировать результаты выборов, пока солдаты ООН не создали условий для этого.

В 2006 году казалось, что только силы ООН не позволяли множеству военизированных формирований перейти к полномасштабной войне. Эта шаткая ситуация отвечает научным представлениям о существовании сильной корреляции между постконфликтными государствами с очень слабыми институтами и возвратом к войне. Кроме того, некоторые усилия по государственному строительству сами послужили основой для продолжения насилия. Поскольку доноры и ООН сосредоточили усилия на увеличении акцизов и таможенных сборов для повышения доходов государства, выросших с 10% ВВП до запланированных на 2006 год 17%, пограничные посты превратились в предмет острой борьбы. Попытки построения организаций «гражданского общества» в качестве составляющей демократического перехода привели к неутешительным результатам. Многие новые неправительственные организации превратились в прикрытие для политиков и лидеров вооруженных формирований. В одном из случаев Юджин Серуфули, губернатор Северной Киву, организовал свою «Все за мир и развитие» как неправительственную организацию для привлечения внешней помощи, использовавшуюся для перевозки оружия в нарушение эмбарго ООН. Многие члены этой неправительственной организации также были членами военизированного формирования губернатора, Местных сил обороны. Эти сохраняющиеся проблемы вызывают вопрос о том, достаточно ли даже такого глубокого вмешательства, как миссия ООН в Конго, для государственного строительства и проведения долгосрочной экономической реформы. Возникает подозрение, что слабость государства отвечает интересам важных «политических брокеров», вроде Серуфули, разбросанных по всей стране.

Эта местная политическая власть сталкивается с международным требованием однородности: она не подписывается под стандартными идеями развития, которые отводят большую роль «гражданскому обществу». Власть Юджина Серуфули покоится на размывании границ между публичной и частной областями власти, которое позволяет контролировать мест-

ных жителей и использовать интересы иностранцев, вкладывающих средства в «развитие неправительственных организаций», которые должны стать «противовесом государству». Действительное постконфликтное устройство Конго отражает несоответствие между идеальным проектом и реальностью: Серуфули — один из десяти губернаторов в стране с четырьмя вице-президентами, девятью военными главнокомандующими, 500 депутатами и 120 сенаторами, среди которых множество лидеров военизированных формирований, принимавших участие в войне и теперь извлекающих выгоду из неформальной радикальной децентрализации страны.

При всем внимании к экономическому развитию в Африке, роль новых форм политической власти так и не удостоилась сколько-нибудь серьезного рассмотрения. Эксперты указывают на необходимость однородности базовых институциональных и социальных структур для достижения преуспевания. «Новые инвесторы, включая африканцев, не хотят подвергаться ритуалам инициации. Они хотят поскорее разобраться с правилами и видеть, что они соблюдаются остальными», — писал бывший ведущий специалист Всемирного банка по Африке.⁹ Некоторые критики рецептов Всемирного банка и Международного валютного фонда, нацеленных на интеграцию в глобальные рынки и ориентацию государственной политики на поддержание торговли, почти ничего не говорят об Африке и еще меньше о Центральной Африке. В «Глобализации» Джозефа Стиглица Восточной Азии уделены 92 страницы, тогда как Африка упоминается в ней всего на 17 страницах.¹⁰ Джеффри Сакс подробно рассматривает Африку в своем «Конце бедности», а затем прописывает перестройку традиционных структур государства для обеспечения инфраструктуры и услуг. Чтобы гарантировать выполнение государством необходимых действий, он предлагает передать власть в руки народа; по-видимому, народ — это те, кто не станет голосовать за лидеров этнических военизированных формирований, исламистов и других противников рецептов Сакса.¹¹ В «Бремени белого человека» Уильям Истерли также осуждает неэффективные попытки Международного валютного фонда, Всемирного банка и ООН содействовать развитию. Хотя он уделяет больше внимания коммерческим «искателям», которые находят местные решения по низкой цене и без государственных служб, оставляемым баз рассмотрения «плановиками», которые опираются на государственные инициативы,¹² он не уделяет никакого внимания «политическим искателям», которые бросают вызов старым представлениям о том, как должна быть организована политическая жизнь.

Если считать действенные бюрократические государства с четким разделением между публичной и частной областями в центральноафриканских

9. Robert Calderisi, 2006, 151.

10. Джозеф Стиглиц, *Глобализация: тревожные тенденции*, (Москва: Мысль, 2003).

11. Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Times*, (New York: Penguin Press, 2006).

12. William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Little Good*, (New York: Penguin Press, 2006).

зонах конфликта единственным путем к экономическому развитию, может сложиться впечатление, что только массированное иностранное вмешательство способно создать такую политическую власть. Как отмечает Истерли, проблема экономического роста, по-видимому, не связана с нехваткой ресурсов. Проблема состоит в нехватке основных социальных составляющих для достижения желаемого типа государства; в частности, в отсутствии делового класса. Он показывает, что 22 африканских государства в период с 1970 по 1994 год потратили 342 миллиарда долларов на государственные инвестиции. За тот же период доноры выделили в помощь этим правительствам 187 миллиардов долларов. Но показатели на душу населения остались неизменными.¹³ Проблема в том, что заинтересованные негосударственные круги завладели крайне слабыми государствами, и в отсутствие по-настоящему независимого делового класса или другой группы, которая существовала бы отдельно от государства и была достаточно сильной, чтобы заставить государственных чиновников считаться со своими интересами. Поэтому иностранные доноры, кредиторы и остальные должны либо создать местный коммерческий класс, либо — что проще — построить государство, которое сможет обеспечить безопасность и экономические стимулы для создания такого класса людей. Принимая во внимание скептицизм в отношении интересов властных элит не удивительно, что доноры и другие иностранцы желают напрямую контролировать распределение государственных доходов в странах, вроде Конго и Центральной Африканской Республики, а за пределами Центральной Африки — в Сьерра-Леоне и Либерии, при строительстве в них государства. Эти усилия сосредоточены на осуществлении собственного внешнего управления, производимого параллельно с бюрократиями, которые эти государства должны построить. К этим мерам применяются термины, вроде «партнерства» и «собственности», которые предлагаются в вездесущих презентациях *PowerPoint* в качестве технического решения местных недостатков правления.

Восстановление порядка в этих местах предполагает использование иностранных миротворцев. Как было отмечено ранее, в Конго находится самый большой миротворческий контингент ООН в мире. Учитывая степень разложения армии и полиции в Конго, это вполне может быть единственным способом сдерживания конфликта в такой широкой области, когда многие военизированные формирования все еще обладают широким доступом к оружию. Но даже после ухода миротворческих сил, как в Сьерра-Леоне в 2005 году, новые местные силы безопасности редко остаются в подчинении формальных бюрократических иерархий. Они фрагментируются, и их члены быстро присоединяются к местным политическим боссам и лидерам своих общин. Подготовка войск и полиции со стороны иностранных сил, в таком случае, становится постоянной программой. Британский офицер в Сьерра-Леоне сетовал на уход части подготовленного им контингента и опасался, что их институциональное воздействие на военных этой

13. Easterly, 2006, 50.

страны выглядело так, словно «вы сунули руку в ведро с водой и тотчас же выдернули ее из него».¹⁴ Иностранные миротворцы и военные советники в Центральной Африканской Республике тратят больше средств на защиту клиентского режима от непосредственных угроз со стороны его собственной армии, чем на фундаментальные преобразования, способные примирить этих двух соперников. И после подавления одной угрозы режиму сразу появляется другая.

Миссии становятся постоянными. Как только внешние силы признают, что они должны работать с суверенными участниками, которые не контролируют большей части некоего подобия государства, миротворцы начинают брать на себя все больше прежних государственных задач. Это происходит в контексте, в котором (как отмечалось выше) важные люди и сообщества уже приспособились к отсутствию сильных государственных органов. Возникающее столкновение приводит к введению контрповстанческих элементов в миротворчество. В Конго «миссия ООН во взаимодействии с переходным правительством развивает общую военно-политическую стратегию противодействия военизированным формированиям... Миссия ООН и Программа развития ООН разработали план действий, способствующих расширению влияния государства... и облегчающих непосредственные экономические и социальные нужды населения».¹⁵ На самом деле миротворческая миссия становится государством под управлением иностранцев. В Либерии миротворческая миссия ООН занималась уборкой мусора с улиц столицы!

Коррупция продолжает разъедать правительственные институты Конго, несмотря на обеспечение безопасности иностранцами или отчасти благодаря ему. Поскольку 17 000 миротворцев ООН не могут контролировать все Конго без серьезного сотрудничества на местном уровне, постконфликтное правительство включает основных лидеров военизированных формирований и многих их сторонников. Те, в свою очередь, требуют предоставления им джипов для поездок и отдельных роскошных домов для проживания. В конце 2005 года, к примеру, по распоряжению председателя Национального собрания парламентариям было доставлено 620 джипов. Этот вид корруп-

**ИНОСТРАННЫЕ МИРОТВОРЦЫ
И ВОЕННЫЕ СОВЕТНИКИ ТРАТЯТ
БОЛЬШЕ СРЕДСТВ НА ЗАЩИТУ
КЛИЕНТСКОГО РЕЖИМА
ОТ НЕПОСРЕДСТВЕННЫХ УГРОЗ
СО СТОРОНЫ ЕГО СОБСТВЕННОЙ
АРМИИ, ЧЕМ НА ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ
ПРЕОБРАЗОВАНИЯ**

14. Interview, UNAMSIL HQ, Freetown, 22 June 2005.

15. United Nations Security Council, *Twenty-First Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo*, (New York: UN, 13 June 2006), 8.

ции сложно контролировать, поскольку в случае, если требования не будут удовлетворены, существует угроза выхода из правительства и возвращения к войне. Жан-Пьер Бемба, вице-президент и глава «Движения за освобождение Конго», угрожал сделать это, когда против него было заведено дело о коррупции. Такое перенаправление дохода сказывается также на армии, которая, как сообщают, нерегулярно получает заработную плату и продолжает обирать граждан.

Подозрения иностранцев насчет надежности местных чиновников и политиков приводят к вмешательству в решение других государственных задач. Помимо полиции и армии прямой иностранный контроль касался также министерства финансов. Инспекторы — обычно эксперты МВФ и Всемирного банка и «партнерские» институты в государствах-донорах, — становятся частью существующего государства. В оценке правительства Конго, сделанной Всемирным банком, говорилось: «Помимо центрального банка и министерства планирования, финансов и бюджета у правительства нет возможностей для формулирования стратегии или политики и осуществления программ. Отраслевые министерства слабы, как и их административные и статистические возможности и способность к активному мониторингу и оценочной деятельности».¹⁶ В качестве решения проблемы предлагаются «аналитические партнерства», вроде стратегий сокращения бедности, которые устанавливают рамки правительственной политики в обмен на финансовую помощь со стороны доноров. В случае с Конго кредиторы даже жаловались, что они не могли заставить местных чиновников включить такие условия в подготовительный текст соответствующего документа.

Более прямой подход состоит в том, чтобы включить иностранцев в процесс выработки политики либо использовать «аналитические партнерства», в которых разработки иностранных органов подаются в качестве бюрократического продукта национального правительства. Это происходит в других африканских странах, которые сталкиваются с серьезными проблемами коррупции и административной несостоятельности. Президент Нигерии Обасанджо в июле 2005 года согласился на международный контроль над внутренними расходами правительства взамен на сокращение международного долга. Государственные расходы были отняты у местных бюрократов и переданы вновь созданному «Комитету развития тысячелетия», в который вошли президент и чиновники Всемирного банка, МВФ и двух иностранных неправительственных организаций «Помощи действием» и «Оксфордского комитета помощи голодающим».

Но вскоре те, кто осуществляет вмешательство, сталкиваются с настоящей дилеммой. Их главная проблема состоит в том, что они не могут найти никого, кому они могут передать это новое государство. В обстановке ненадежности и разрушенной экономики отсутствует коммерческий класс, зависящий в своем экономическом выживании от действий ориентированного на Запад государства. Большая часть сложившихся коммерческих отноше-

16. World Bank, «Congo, Democratic Republic of,» 9 Aug 2006, [draft paper], 3.

ний несовместима с существованием такого государства. Тем, кто осуществляет вмешательство, также недостает опоры в надежных местных элитах, на которые можно возложить ответственность за сохранение и расширение этих реформ. Они не могут найти политических участников, вроде реформаторов эпохи Мэйдзи в Японии или чиновников бисмарковской эпохи, способных действовать вопреки интересам старой бюрократии. И это новое государство пользуется лишь слабой интеллектуальной поддержкой на местах. Не существует культурного движения по «выведению Конго из Африки» в том смысле, в каком в XIX — начале XX века индийская, китайская и японская интеллигенция стремились преобразовать свои государства. Ахель Кабу, камерунка, сетует на то, что она называет «пятничностью» (от Пятницы из «Робинзона Крузо») социального безразличия к задаче построения ориентированной на Запад экономики на основе западного государства. «Эта самодовольная Африка, — пишет она, — должна, наконец, прийти к осознанию того, что принцип равноценности всех культур — в области эстетики, обычаев и традиций — автоматически неприменим к экономике и вооруженным силам и что экономическая жизнь и оборона являются таким же культурным продуктом, как, к примеру, сложные родственные отношения, танцы и маски».¹⁷

Хотя Кабу выделяет практики, которые должны измениться к лучшему, расширение иностранного вмешательства, его глубокое проникновение в задачи правления и его верность «лучшим практикам», которые предполагают создание западных бюрократических государств, управляемых в соответствии с принципами либерально-демократической политики, означают, что международная система жестко ограничивает варианты государственного строительства, доступные для африканцев. Другие действия и социальные отношения, которые могли бы способствовать государственному строительству, исключаются из нового политического пространства, создаваемого вмешательством и поддерживаемого международным сообществом. А если выяснится, что политическая экономия коррупции и социальная организация патронажа могут быть элементом государственного строительства? Это потребует совершенно иного международного ответа на виды деятельности, считающиеся главным препятствием на пути к государственному строительству в Центральной Африке под руководством иностранцев. И все же два источника — недавно преуспевшие страны Восточной Азии и собственный опыт Центральной Африки в первое десятилетие независимости — указывают в совершенно ином направлении. В обоих случаях быстрый экономический рост и то, что принято называть «национальной интеграцией», происходили на фоне обширных сетей политической коррупции и незаконной личной выгоды.

Связь между коррумпированной, но все же экономически динамичной Центральной Африкой в 1960-х — начале 1970-х и быстрый рост Восточной Азии, сопровождавшийся масштабной коррупцией, предполагала наличие

17. Axelle Kabou, *Et si l'Afrique refusait le développement?* (Paris: L'Harmattan, 1991), 55.

политических сил, способных координировать эти неофициальные сети. Эти силы осуществляли контроль над государствами, которые способны были контролировать использование коррумпированными чиновниками нажитого нечестным путем богатства и их доступ к средствам принуждения. Им проще справляться с таким сближением неформальных сетей патронажа и коррупции с действенной политической властью в государствах, вмешивающихся в формальную экономику и способных включать такие сети в свою бюрократию. Фашистские государства первой половины XX века обладали подобным потенциалом. Но упадок гитлеровской империи и маргинальность испанской и португальской консервативных версий этой модели исключали возможность освоения их Африкой. Куда более доступной для африканцев в эпоху независимости была социалистическая модель, которая открывала схожие возможности. Восточноазиатские политические лидеры, стоявшие на переднем крае американской борьбы за сдерживание коммунизма или, в случае с Китаем, настолько огромным, чтобы пойти своим путем, не сталкивались с теми же идеологическими и структурными ограничениями, которые появились перед теми, кому пришлось иметь дело с новыми западными идеями относительно государственного строительства.

В следующих разделах будут рассмотрены эти альтернативы. В первом рассматривается быстрое развитие Восточной Азии с серьезной коррупцией, а во втором проводится близкая историческая параллель в Центральной Африке, ее быстрым ростом 1960-х — начала 1970-х годов. Это не значит, что коррупция в фашистских или социалистических моделях была действенным или привилегированным путем к государственному строительству, экономическому росту и в конечном итоге сокращению бедности. Скорее, это тот путь, который казался уместным тогда. В оставшейся части статьи эти альтернативы используются для того, чтобы пролить свет на некоторые более широкие структурные ограничения государственного строительства в современной Центральной Африке, которые вызывают разочарование у большинства иностранцев, занимающихся перестройкой государств в этой части света в соответствии со своими замыслами.

КОРРУПЦИЯ И ПРОЦВЕТАНИЕ В ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

Коррупция — давняя проблема Восточной Азии. «Грабительский капитализм» — популярный термин для описания филиппинской политической экономики. В 1998 году Пол Хатчкрофт описывал эту политическую экономию как сговор между сплоченной олигархией и коррумпированными правительственными чиновниками с целью перекачивания средств из производительных каналов в собственные карманы с предсказуемыми негативными последствиями для экономического роста страны.¹⁸ Но всего несколько

18. Paul Hutchcroft, *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*, (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

лет спустя Дэвид Кэнг написал о «клановых капиталистах в Южной Корее, которые использовали свои тесные неформальные политические связи с чиновниками, которых они «подмазывали» для получения покровительства». Вовсе не подрывая экономику, утверждал Кэнг, «продажная политика — при наличии баланса сил между небольшим и стабильным кругом правительственных и деловых элит — в действительности позволяет сократить трансакционные издержки».¹⁹

Коррупция сама по себе не объясняет экономический провал, потому что она вполне совместима с быстрым экономическим ростом — и, с точки зрения этой статьи, сокращением бедности и ростом безопасности путем увеличения государственных расходов для оплаты услуг. Этому имеются подтверждения. Ежегодный индекс воспринимаемой коррупции, составляемый *Transparency International*, ставит Китай на 77 место по уровню коррупции в мире, ниже 70 места, занимаемого Буркина-Фасо. Вьетнам, находящийся на 107 месте, немного отстает от Зимбабве. Экономический рост этих стран развивался по-разному. Доходы на душу населения в Китае в первой половине 2000-х годов росли на 9,2% в год. В Буркина-Фасо темпы роста составляли 1,6% в год. Доходы Вьетнама росли со скоростью 7,4% в год, тогда как в Зимбабве они сокращались на 7,6% в год.

Международный контекст играет совершенно иную роль в Восточной Азии по сравнению с Центральной Африкой. К началу 1980-х годов Центральная Африка занимала маргинальное положение по отношению к большей части остального мира и, если не считать поддержку Заиром ангольских антиправительственных повстанцев, представляла все меньший интерес для американских чиновников. Восточноазиатские страны, близкие к Китаю, занимали центральное положение для американской стратегии сдерживания времен холодной войны. Американские чиновники не критически относились к внутренней политике соседних с Китаем государств, вроде Южной Кореи и Тайваня, пока то, что они делали, приводило к высоким темпам экономического роста и разделению бремени издержек в военных вопросах. Эта терпимость простиралась на открытие американского рынка для восточноазиатских товаров, независимо от степени государственных субсидий или сговора с промышленниками, которые предоставляли этим фирмам преимущества на рынке.²⁰ Китай теперь очень силен и является одним из самых крупных покупателей американских государственных обязательств, которые покрывают дефицитное расходование сверхдержавы. Это дает китайским чиновникам большую свободу действия в планировании своей внутренней экономической политики. И такая способность проводить альтернативные стратегии, поддерживая политические позиции республиканских администраций в США, создающих дефицит бюджета, контрастирует с навязываемыми иностранными государствами «партнер-

19. David Kang, *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*, (New York: Cambridge University Press, 2002), 3.

20. Stephen Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in Newly Industrialized Countries*, (Ithaca: Cornell University Press, 1990).

ствами» в Африке и однородностью, которую иностранцы пытаются навязать африканским государствам.

Более пристальное рассмотрение внутреннего действия восточноазиатских политэкономий коррупции обнаруживает некоторое сходство с отношениями, на которые возлагается ответственность за отсутствие успехов в Африке. Неформальные отношения между кадрами компартии Китая с предпринимателями играют значительную роль в правительственных стратегиях управления социальной нестабильностью, которые сопровождаются быстрой экономической реформой. Экономические реформаторы открывают перед местными кадрами больше возможностей для осуществления своего патронажа и расширения кругов благодарных клиентов. С точки зрения

вышестоящего руководства, «спокойное отношение к официальной коррупции может считаться побочным платежом чиновникам, вызывающим у них заинтересованность в реформе».²¹ Это работает при условии, что местные чиновники, получающие взятки, делятся со своим руководством. Более важно, что защищенность от произвольного проведения антикоррупционных мер напрямую связана с успехами индивидуальных местных кадров в содействии экономическому росту. Предприниматели пользуются личными связями с правительственными чиновниками для получения облегченного доступа

ПРЕДПРИНИМАТЕЛИ ПОЛЬЗУЮТСЯ ЛИЧНЫМИ СВЯЗЯМИ ДЛЯ ПОЛУЧЕНИЯ ОБЛЕГЧЕННОГО ДОСТУПА К РАЗЛИЧНЫМ ОТРАСЛЯМ СФЕРЫ ОБСЛУЖИВАНИЯ И ИЗВЛЕЧЕНИЯ ВЫГОДЫ ОТ НАРУШЕНИЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЗАКОНОВ О ЗАЩИТЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

к различным отраслям сферы обслуживания и извлечения выгоды от нарушения трудового законодательства и законов о защите окружающей среды. Поскольку им могут быть известны интересы руководства местных кадров, эти предприниматели знают, кто и сколько стоит. По иронии судьбы, это приводит к ситуации, когда наиболее эффективные местные кадры оказываются наиболее коррумпированными, а наименее коррумпированными — те, показатели которых хуже всех по формальным меркам и которые имеют самые безрадостные карьерные перспективы и больше всего опасаются преследования в случае нарушения формальных правил.

Значение китайского случая состоит в его соответствии практикам политически мотивированного применения законов и ненадежности прав собственности, которые, как утверждают исследователи, ослабляют африкан-

21. Susan Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, (Berkeley: University of California Press, 1993), 144.

ские государства. У высших китайских бюрократов всегда «есть что-то» на своих подчиненных, что может привести к судебному преследованию. Они используют те же механизмы управления кадрами, которые были прекрасно знакомы Мобуту в Заире во время его правления. Это не значит, что коррупция в Китае или других восточноазиатских странах оптимальная или желательна. Она становится средством для построения системы правления путем включения существующих сетей лояльностей и приспособления их к контексту политических целей. Как уже было отмечено ранее, положение страны в международной иерархии государств и мировой экономике играет большую роль в том, как строятся эти внутренние отношения и могут ли они вообще быть построены. Иногда они приводят к краху государства, как в некоторых случаях в Африке, но иногда результат бывает полностью противоположным.

Основная идея здесь состоит в том, что коррупция и сети «своих людей» вовсе не уникальны для Африки. Латиноамериканские *grupos económicos* — это не идеальный способ организации политической экономики, но они также включают доверие и лояльности, «обычно ассоциируемые с семьей или родственными группами... и характеризующиеся более высокими стандартами честности и доверительности, чем те, что обычно встречаются в торговле «на расстоянии вытянутой руки».²² Кроме того, иногда клановые сети, ослабляющие экономику, внезапно могут стать катализаторами быстрого развития. Например, «двадцать две семьи» в Пакистане сыграли ключевую роль в росте на душу населения более чем на 5% в год после десятилетий топтания на месте. Поддержка войны, ведущейся американским правительством с террором, позволила более тесно интегрировать ее экономику в глобальные рынки и списать значительную часть долгов. Семейные сети теперь используют свой привилегированный доступ к более дешевому местному кредиту для финансирования бума в экспорте промышленных товаров (рост на 18% в 2004 году) через сети фирм, которыми они владеют.

Сложившиеся системы лояльности, которые часто оставляются без внимания или требуют подавления в проектах государственного строительства, предлагаемых иностранцами для Центральной Африки, — такие как семьи, общины, патерналистские сети, — играют ключевую роль в восточноазиатской среде. Николь Биггарт установила, что «институционализируемая вотчинность» была важным фактором в формировании крупных деловых групп в Южной Корее.²³ По замечанию Марка Грановеттера, «одно из следствий вотчинных государств с их щедрыми пожалованиями, по-видимому, состоит в том, что складывающиеся деловые группы оказываются крупны-

22. Harry Strachen, *Family and Other Business Groups in Economic Development: The Case of Nicaragua*, (New York: Praeger, 1976), 3.

23. Nicole Woolsey Biggart, «Institutionalized Patrimonialism in Korean Business,» Craig Calhoun, ed., *Business Institutions, Volume 12 of Comparative Social Research*, (Greenwich, CT: JAI Press, 1990), 114–133.

ми и централизованными».²⁴ Никто не говорит о таких отношениях применительно к современной Центральной Африке, и сказанное мною ниже может поразить читателя. Но пока в том, что касается неофициальных элементов восточноазиатских отношений правительства и бизнеса, Африка кажется экзотическим отклонением или не считается достойной изучения, так как не дает путей к успеху.

Но почему коррупция и патронажная политика не могут служить путем к экономическому росту в Центральной Африке? В первые десятилетия после окончания Второй мировой войны деловая организация Центральной Африки не казалась ученым такой катастрофической, как сейчас. Кроме того, коррупция (с точки зрения формальных бюрократических институтов и правил) играла важную роль в этом предшествующем росте. Чем объясняется свертывание успехов начиная с 1970-х годов? Более пристальное рассмотрение этого раннего опыта дает нам некоторые ключи для ответа на этот вопрос, а также на вопрос о связи этих сетей с современными альтернативами государственного строительства.

КОРРУПЦИЯ И РОСТ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АФРИКЕ²⁵

Хотя это может показаться невероятным, но ученые и деловые эксперты когда-то считали, что Конго имеет потенциал для быстрого экономического роста. Но в 1960 году, когда Конго получило независимость, вещи выглядели иначе. В 1950-х годах Южная Корея пережила разрушительную войну и страшную коррупцию, а американские чиновники предсказывали длительную зависимость от иностранной помощи. Между тем в первой половине 1950-х годов объем промышленного производства в Конго вырос втрое и продолжал расти на протяжении десятилетия темпами 14,3% в год — почти как в Китае в 1990-х. Это развитие пользовалось широкой поддержкой бельгийского государства. Эта экономическая стратегия отвечала интеллектуальному убеждению середины XX века, что страны, недавно пережившие индустриализацию, зависели от серьезного государственного вмешательства, которое защищало их экономику от иностранного вмешательства и поддерживало экономический рост. В своей консервативной версии такие стратегии включали семейные *кайрецу* в Японии, *чеболы* в Корее и конгломераты в Индонезии. Последние напоминали предприятия греческих или левантских расширенных семей, которые управляли значительной частью Конго (тогда еще называвшегося Заиром) при Мобуту. В Индонезии этнические китайцы создавали большие конгломераты для получения покровительства со стороны диктатора от его алчных подчиненных; и плановики заставляли их брать на себя большие деловые риски на миро-

24. Mark Granovetter, «Business Groups,» Neil Smelser & Richard Swedberg, eds., *The Handbook of Economic Sociology*, (Princeton: Russell Sage Foundation, 1994), 469.

25. Этот раздел написан на основе моей статьи: William Reno, «Congo: from State Collapse to «Absolutism» to State Failure,» *Third World Quarterly*, 27: 1 (2006), 43–56.

вых экспортных рынках, чтобы получать больше денег для выплаты своим патронам.

Даже после краха государственных институтов Конго в год получения независимости (1960 год) — первый случай «несостоятельного государства» в Африке — перспективы Конго казались намного более радужными по сравнению с текущей ситуацией. Рассмотрим, какую роль в этих оценках играли коррупция и закрытые сети. Жан-Клод Виллам видел в Конго то, что он называл «бюрократическим цезаризмом». Он считал, что Мобуту использовал сети патронажа для контроля над несопоставимыми группами местных элит и подчинения их диктату рационального экономического управления. Он полагал, что Мобуту пытался наложить неформальные отношения государства и бизнеса на существующие социальные соглашения и сложившиеся системы лояльности, основанные на этнических узах патрона-клиента.²⁶ Кроуфорд Янг в середине 1960-х годов связал этот процесс установления политической власти над коммерческими операциями с положением, которое ранее занимал Мобуту в вооруженных силах колониального и независимого государства, и с его личными дружескими отношениями с широким кругом офицеров.²⁷ Почти двадцать лет спустя Томас Каллахи все еще указывал на связь политики государственного строительства с этими сетями. Он называл этот режим абсолютистским, памятуя о провальном проекте реформирования государства французскими королями XVII–XVIII веков. Глядя на Мобуту, Каллахи видел сети, «организованные вокруг президентского монарха, который использовал структуру колониального государства, чтобы вновь централизовать власть, чтобы контролировать сложное и фрагментированное общество и расширить ограниченную область государства».²⁸

Последующий упадок и почти полный распад бюрократического государства известен. В свете восточноазиатских практик и того, что ученые и не только узнали о стратегиях Мобуту в 1960–1970-х годах, можно задать несколько полезных вопросов. Был ли «клановый» или «грабительский» капитализм Мобуту чересчур демократичным? Возможно, Конго было слишком разнообразным по составу своей элиты, чтобы сети Мобуту могли эффективно управлять ее ведущими представителями. Японское колониальное правление и Вторая мировая война уничтожили некоторых привычных соперников государственной власти, которые могли использовать свою местную власть для того, чтобы выступить против или навязать более жесткие условия в процессе приспособления к определенному режи-

26. Jean Claude Willame, *Patrimonialism and Political Change in the Congo*, (Stanford, CA: Stanford University Press, 1972), 131–134.

27. Crawford Young, *Politics in the Congo: Decolonization and Independence*, (Princeton: Princeton University Press, 1965), 448.

28. Thomas Callaghy, *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*, (New York: Columbia University Press, 1984), 5. См. также: Guenther Roth, «Personal Rulership: Patrimonialism and Empire-Building in the New States,» *World Politics*, 20: 2 (1968), 194–206.

му коммерческих практик и сетей в Восточной Азии. Там, где приспособление оказалось успешным, сети режима стали более согласованными с государственными сетями и в скрытых формах, и в юридически признанных институтах и процедурах. Что было бы, если бы Мобуту не выгнал ливанские и средиземноморские семейные фирмы и не присвоил их активы в 1973 году? Если бы этим семьям с их теневым оборотом капитала и другими глобальными коммерческими каналами, связанными с их родственниками, позволили остаться, то они, возможно, сыграли бы роль, подобную той, которую в Индонезии при Сухарто сыграли этнические китайские предприниматели. Они, конечно, стали бы удобной альтернативой для контролирования коммерции в 1980-1990-х годах, когда неолиберальная мода переросла в жесткие требования сокращения институционального государства. Эти сети сохранили бы формальную идентичность «частных» фирм, которых не касались бы навязанные извне реформы. Их зависимость от правителя страны, возможно, позволила бы использовать в своих интересах новые возможности «частного рынка», открываемые двойным контролем государственных и деловых сетей. Возможно, силы африканского национализма в 1970-х возобладали над благоразумием. Но, скорее, их активы были слишком соблазнительными для диктатора, который не обладал достаточной властью над своими близкими соратниками и нуждался в средствах для преодоления этого краткосрочного кризиса.

МНОЖЕСТВО ПУТЕЙ ИЗ БЕДНОСТИ К БЕЗОПАСНОСТИ

Из всего ранее сказанного не следует, что Мобуту был замечательным человеком или что коррупция прекрасна. Суть в том, что форсированное государственное строительство в соответствии с проектами первого десятилетия XXI века, которые принимает отчаявшееся население, скорее всего, потерпит провал. Эти планы пытаются отрицать основной элемент государственного строительства, присутствующий во множестве успешных экспериментов во всем мире и даже в несколько более слабой форме в прошлом Центральной Африки. Этот элемент означает, что успешное государственное строительство должно основываться на ряде средств и норм обмена, которые тесно связаны с ведением коммерции. Тилли выявил эту связь в стратегиях раннесовременных европейских «государственных строителей», взаимодействовавших с «коммерческими деятелями» в тех областях, которые они контролировали. Другие исследования конкретных случаев показывают, что некоторые из этих «коммерческих деятелей» иногда бывали бандитами и местными полевыми командирами.²⁹

Тилли развивает эту идею в своей новой книге, объясняя важность того, что он называет сетями доверия для управления капиталом и принуждения в процессе государственного строительства. С его точки зрения, государ-

29. См., напр.: Karen Barkey, *Bandits and Bureaucrats: The Ottoman Route to State Centralization*, (Ithaca: Cornell University Press, 1997).

ства—это гибридные образования, сочетающие формальные и неформальные сети. Государственные строители могут создавать свои собственные новые неформальные сети и интегрировать существующие в определенное государством публичное пространство. Но члены этих сетей отстаивают и свои интересы. Таким образом, успешные государства, которые включают их, не признают и не могут признать включение их в общезначимый институциональный проект, по крайней мере, не в том виде, в каком они действуют на самом деле. Тилли утверждает, что «принуждение, капитал и привязанность дают правителям различные средства для ответа на вызов [установления своей власти]; все они имеют совершенно различные последствия для собственной политической деятельности и отношения к своим подданным».³⁰

Если обратиться к политической экономии Центральной Африки с этой точки зрения множества различных путей к соединению принуждения, капитала и привязанности, то государственное строительство выглядит отличным от того, каким его изображают модели вмешательства, описанные ранее в этой статье. Экономика Восточного Конго во многом развивалась по пути «грабительской экономики», открывающей не слишком много возможностей для постановки коммерческих сетей и легитимной политической власти на службу местным общинам.³¹ Но иногда эти элементы торговли, принуждения и сообщества становятся ближе друг к другу. В результате возникают военизированные формирования, которые защищают общины, фирмы, которые начинают вести себя как местные органы власти, потому что они нуждаются в защите, которую могут дать местные жители, или религиозные институты, которые в кризисные времена становились службами социального обеспечения и рыночными регуляторами. Я оставляю рассмотрение перспектив этого в Конго другим, более сведущим в этом вопросе. При более широком рассмотрении зон конфликта в Африке такое устройство встречается повсеместно. В конце 1980-х годов на юге и севере Сомали вспыхнула острая борьба. Но в 1990-х годах сеть представителей теневой экономики, лидеров повстанцев и местных общин выработала механизм контроля над предприимчивыми полевыми командирами и вооруженной молодежью, которая следовала за ними, чтобы положить конец этой борьбе. Тот факт, что местные довоенные сети патронажа включали традиционных авторитетов, которые обладали легитимностью в местных общинах, означал, что возникшая впоследствии «военная экономика» играла важную роль в управлении принуждением во время войны. Она также подготовила почву для включения этих сетей в определенное государством публичное пространство в пока не признанной Республике Сомалиленд.

30. Chalres Tilly, *Trust and Rule*, (New York: Cambridge University Press, 2005), 33.

31. Этому посвящено множество исследований. К лучшим из них относятся: Koen Vlassenroot and Tim Raeymaekers, *Formation of New Political Complexes: Dynamics of Conflict in Ituri*, (Copenhagen: Centre of African Studies, University of Copenhagen, occasional paper, Oct 2003) and Denis Tull, *The Reconfiguration of Political Order in Africa: A Case Study of North Kivu (DR Congo)*, (Hamburg: Institut für Afrika-Kunde, 2005).

Признаки такого развития событий наблюдаются и в Центральной Африке. Сообщения, что фирмы в Восточном Конго, которые не хотят платить налоги далекой Киншасе, предоставляют местным военизированным формированиям средства для приобретения оружия, свидетельствуют о существовании элементов этих сетей власти. К сожалению, местные союзы бизнеса и военизированных формирований обычно наживаются на местных жителях. Если они действительно получают народную поддержку, эти механизмы тяготеют к развитию в соответствии с исключительной этнической и клановой логикой. Они опираются на явно нелиберальные идеи правления и нарушают права человека при обеспечении порядка для того, что они считают своими основными сообществами. Увы, то, что теперь называют этническими чистками и другими массовыми нарушениями прав человека, раньше называлось «нациестроительством» (применительно к истории Европы и других мест). Но, как показывает Сомалиленд и другие случаи, эти местные сочетания капитала, принуждения и привязанности можно приспособить к глобальным нормам поведения. Крайне неортодоксальные формы смогли сохраниться в местах, вроде Объединенных Арабских Эмиратов, где семи торговым синдикатам удалось убедить остальной мир в том, что они действительно образуют государство, а затем использовать этот статус для того, чтобы создать огромную беспрошльную зону и транспортный центр. К сожалению, как показывает непризнанный статус Сомалиленда, остальной мир не готов согласиться с отклонением от необычайно строгого определения государственной власти в Африке, которое не соответствует ни одному историческому пути государственного строительства. Возможно, если это нежелание признавать действительную политическую власть там, где она существует, изменится, в будущем Центральную Африку будут ждать сокращение бедности и безопасность, и если это произойдет, то успех, скорее всего, будет следствием местных находок.

Перевод с английского Артема Смирнова