

БИБЛИОТЕКА ФИЛОЗОФСКОГ
● АКУЛТЕТА – НИКШИЋ

Бр.

316.4 (1-664)

INC • ALFRED STEPAN

DEMOKRATSKA TRANZICIJA
I KONSOLIDACIJA

Εὐνομία • Biblioteka • EUNOMIA

• Filip Višnjić •

Demokratija i njene arene

U prvom delu knjige ispitujemo kako karakter raznih nedemokratskih režima deluje ili ne deluje na puteve koje je moguće koristiti radi potpunog sprovođenja tranzicije i uspostavljanja demokratskog režima. Isto tako, istražujemo implikacije ranijih nedemokratskih režima na ono što se najčešće mora uraditi pre no što se ovakvi tek ispunjeni demokratski režimi budu mogli smatrati učvršćenim.

Pošto smo ovako formulisali svoje pitanje, neophodno je definisati izraz *potpuno sprovedena tranzicija*. Definiциони standard koji koristimo u ovoj knjizi kad god pokušamo da ustanovimo u kom stepenu je neka zemlja odmakla u završavanju procesa tranzicije ka demokratiji glasi:

Demokratska tranzicija je završena kad je postignuta dovoljna saglasnost o političkim postupcima za dolaženje do jedne izabrane vlade, kad vlada dolazi na vlast neposredno na osnovu slobodnih i sveopštih izbora, kad takva vlada ima faktičku vlast da stvara novu politiku i kad izvršna, zakonodavna i sudska vlast koju je stvorila nova demokratija ne mora de jure da deli vlast sa drugim organima.

Sa ovakvom radnom definicijom treba da je jasno zašto demokratski orijentisani aktivisti i teoretičari nastoje na razlikovanju *liberalizacije od demokratizacije*. U nedemokratskom sistemu liberalizacija može podrazumevati mešavinu političkih i

društvenih promena, na primer, manje cenzure medija, nešto veći prostor za organizovanje i samostalnu aktivnost radničke klase, uvođenje izvesnih garancija ličnih sloboda, kao što je *habeas corpus*, oslobađanje većine političkih zatvorenika, povratak ljudi iz izgnanstva, ponekad i mere za pravedniju raspodelu prihoda i, što je najvažnije, tolerisanje opozicije.

Demokratizacija podrazumeva liberalizaciju, ali je to širi i specifičniji politički pojam. Demokratizacija zahteva otvoreno takmičenje oko prava da se dođe na vlast a to, opet, znači slobodne i poštene izbore, tako da je njihov ishod taj koji određuje ko treba da vlada. Primenjujući ove definicije, očigledno je da može biti liberalizacije bez demokratizacije.¹

Naša rasprava o tome šta se podrazumeva pod potpunom demokratskom tranzicijom pomaže u rasvetljavanju druga dva pitanja. Prvo, tranzicije mogu početi a da se nikad ne završe iako na vlast ne dođe novi autoritarni režim. Naša definicija je korisna brana protiv elektoralističke zablude, to jest uverenja da su slobodni izbori neophodan uslov postojanja demokratije.² Na

¹ Dosta zabuna oko onoga što je Gorbačov činio ili nije činio sa svojom glasnošću i perestrojkom, moglo se izbeći da su ta dva pojma bila jasnije shvaćena. Detaljnije: A. Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princ. Univ. Press, 1988), gl. 1. Takode i: Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1986), 7–11; Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge Univ. Press, 1991), gl. 2; Giuseppe di Palma, *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions* (Berkeley: Univ. of Calif. Press, 1990), naročito gl. 81–89; Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: Univ. of Oklahoma Press, 1991), 9.

² „Elektoralizam“ ili ono što smo nazvali „elektoralističkom zabludom“ javlja se u novijim raspravama o Centralnoj Americi. Vidi: Terry Karl, „Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador“, u: Paul Drake and Eduardo Silva, urednici, *Elections and Democratization in Latin America, 1980–1985* (San Diego: Center for Iberian and Latin American Studies, Univ. of Calif.; San Diego, 1986), 9–36. Vidi i: Abraham Lowenthal, uredn., *Exporting Democracy: The United States and Latin America* (Baltimore: John Hopk. Univ. Press, 1991).

neke najuočljivije primere elektoralističke ne-tranzicije nailazimo u slučajevima u kojima vojni vrh koji je ranije bio na vlasti (na primer, u Gvatemali u osamdesetim godinama), iako napušta direktnu kontrolu nad vladom, zadržava široke prerogative u kojima demokratski izabrana vlada nema čak ni vlast *de jure*. Drugo, uključujući u definiciju potrebu da se dođe do saglasnosti o specijalnom institucionalnom aranžmanu radi stvaranja demokratskog sistema vladavine, posebno ističemo značaj odlučivanja na demokratskoj političkoj areni. Neslaganja među demokratama oko pitanja kao što su unitarna ili federativna država, monarhistički ili republikanski oblik vladavine, ili tip izbornog sistema, mogu izazvati pitanje legitimnosti demokratske vlade koja nastaje, zatim pitanje procesa odlučivanja i, u samoj stvari, budućnosti političkog sistema uopšte.

Ovakva institucionalna neopredeljenost oko ključnih postupaka za stvaranje demokratije može učiniti ne samo da se tranzicija ne dovrši već i da se odloži bilo kakva konsolidacija demokratije. Time ne mislimo da ne može biti neslaganja oko najpogodnijih demokratskih institucija u ranoj fazi tranzicije i u procesu stvaranja ustava. Ovakvo neslaganje je normalno. Međutim, duboka i stalna konfrontacija i nejasnoće oko demokratskih institucija među političkom elitom i kod većine stanovnika, bez izgleda za prilagođavanje već stvorenim institucijama, svakako ne doprinose konsolidaciji demokratije. Prema tome, ne samo neslaganja oko vrednosti demokratije već i o njenim specijalnim institucijama mogu otežati konsolidaciju.

Navešćemo još jednu političku i intelektualnu prednost razjašnjavanja uslova potrebnih za zaključak da se tranzicija može smatrati potpuno dovršenom. Oni koji drže nedemokratsku vlast često ističu da su neke promene, koje inače znače liberalizaciju, dovoljne same po sebi za demokratiju. Uvođenje nedvosmislenog standarda u to šta je stvarno potrebno za dovršenje tranzicije olakšava demokratskoj opoziciji da ukaže (svojim domaćim i međunarodnim saveznicima, ali i nedemokratskom režimu) na to koje još promene (i da li uopšte) treba sprovesti. Ovakav standard je i neobično koristan kad se stari nedemokratski režim srušio ili kad je zbačen, i ako je na vlasti privremena vlada. Međutim, ukoliko odmah nema rešenosti za

preduzimanje svih koraka koji su za demokratsku tranziciju potrebni, privremena i provizorna vlada može postati stalna.³

U najvećem broju slučajeva pošto je demokratska tranzicija dovršena, još uvek postoji mnogo zadataka koje treba rešiti, uslova koji se moraju postaviti i stavova i navika koji se moraju negovati pre no što se može smatrati da je demokratija učvršćena. Koje su to, onda, karakteristike učvršćene demokratije? Mnogi teoretičari, definišući konsolidovanu demokratiju, nabrajaju sve karakteristike režima koje bi trebalo da poboljšaju *ukupan kvalitet* demokratije. Mi smo, ipak, pre za užu definiciju demokratske konsolidacije, ali one koja svakako kombinuje bihevioralne, atitudinalne⁴ i ustavne elemente. U suštini, pod pojmom konsolidovane demokratije podrazumevamo političku situaciju u kojoj je, jednom reči, demokratija postala jedina igra u gradu.⁵

U biheviorističkom smislu, demokratija postaje jedina igra u gradu ako nijedna značajnija politička grupa ne pokušava da zbací demokratski režim ili da se otcepi od države. Kad do takve situacije dođe, ponašanjem novoizabrane vlade koja je nastala u demokratskoj tranziciji ne dominira više problem kako izbeći rušenje demokratije. Atitudinalno, demokratija postaje jedina igra u gradu kad, čak i suočena sa ozbiljnim političkim i ekonomskim krizama, pretežna većina ljudi veruje da do svake dalje političke promene mora doći samo u parametrima demokratskih formula. Ustavno, demokratija postaje jedina igra u gradu kad se svi akteri u političkom sistemu srode sa pomišlju da se eventualni politički konflikt rešava u skladu sa postojećim normama, i da bi kršenje tih normi bilo i nedelotvorno i skupo.

³ O nekim privremenim vladama biće detaljnije reči u petom poglavlju. Vidi i: Yossi Shain and Juan Linz, *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions* (New York: Cambridge Univ. Press, 1995), naročito s. 28-40.

⁴ Reči izvedene od engleskih izraza *behavioral* (pridev izveden od imenice ponašanje) i *attitude* (stav). Prim. prev.

⁵ Opširnije o pojmu demokratske konsolidacije kod: Scott Mainwaring i dr., uredn., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame, Ind.: Univ. of Notre Dame Press, 1992).

Ukratko, sa konsolidacijom, demokratija postaje stvar rutine, duboko se ukorenjujući u društvenom, institucionalnom i, čak, psihološkom životu, a postaje i sastavni deo svih ličnih kalkulacija kako doći do uspeha u životu.

Naša radna definicija konsolidovane demokratije, prema tome, glasi:

U biheviorističkom smislu, jedan demokratski režim je konsolidovan na određenoj teritoriji ako nijedan važniji nacionalni, društveni, ekonomski, politički ili institucionalni akter ne ulaže značajnija sredstva u pokušaju da postigne svoje ciljeve tako što će stvoriti nedemokratski režim ili pribeci nasilju ili stranoj intervenciji da bi se otepio od države.

U atitudinalnom smislu, jedan demokratski režim smatra se učvršćenim ako je velika većina stanovnika uverena da su demokratski postupak i demokratske institucije najpogodniji način upravljanja kolektivnim životom u društvu u kome žive, i ako je podrška antisistemskim alternativama više ili manje izolovana od prodemokratskih snaga.

U ustavnom smislu, pak, jedan demokratski režim je konsolidovan ukoliko se i državne i nedržavne snage na čitavoj teritoriji države iz čvrsto ustaljene navike – potčinjavaju metodu rešavanja sukoba u okviru konkretnih zakona, postupaka i institucija ustanovljenim novim demokratskim procesom.

Ipak, dve važne napomene. Prvo, kad kažemo da je jedan režim konsolidovana demokratija, time ne isključujemo mogućnost i njegovog eventualnog pada u nekoj budućnosti. No, na taj način podvlačimo da takav pad ne bi bio povezan sa slabostima ili problemima osobenim za istorijski proces demokratske tranzicije *per se*, već za novu dinamiku u kojoj demokratski režim ne može da reši neki skup problema, tako da nedemokratska alternativa stiče značajnu podršku, dok ranije pristalice demokratskog režima počinju da se ponašaju na ustavno nelojalan ili polulojalan način.⁶

⁶ To u suštini znači da su radovi o slomu demokratije, kao što je onaj Dž. Linca i Alfreda Stepana (ured.) u: *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore, 1978), mnogo direktnije povezani sa analizom ovog fenomena nego sama ova naša knjiga ili neki drugi radovi o demokratskoj tranziciji i konsolidaciji.

Naša druga napomena odnosi se na to da ne mislimo kako postoji samo jedan tip konsolidovane demokratije. O njenim varijetetima razvilo se čitavo jedno novo polje istraživanja. Takođe ne tvrdimo da ovakve demokratije ne mogu nastaviti da poboljšavaju svoj kvalitet podizanjem minimalnog ekonomskog nivoa svih stanovnika i produblivanjem političke i društvene participacije u životu zemlje. Cilj naše obrade ovog fenomena sasvim je precizan. Pošto živimo u periodu u kome kao nikada do sada tako veliki broj zemalja nije završio sa demokratskom tranzicijom, periodu u kome mnoge zemlje pokušavaju da učvrste demokratiju, politički i konceptijski je važno da se shvate konkretni zadaci u procesu postizanja same konsolidacije. Nažalost, najvećim delom popularnih i ideoloških rasprava o tekućem talasu demokratizacije dominira elektorizam *per se*, kao i navodni demokratizujući potencijal tržišnog mehanizma kao takvog. Međutim, demokratska konsolidacija zahteva mnogo više nego što su to izbori i tržište.

Pet arena konsolidovane demokratije

Verujemo da je konsolidovanim demokratijama neophodno da imaju pet interaktivnih arena koje jedna na drugu utiču pozitivno, kako bi do konsolidacije uopšte moglo da dođe. Postoji, međutim, i jedan dodatni činilac.

Demokratija je oblik upravljanja državom. Prema tome, nema modernog sistema vladavine koji bi se mogao demokratski učvrstiti ukoliko, pre svega, nema države. Sledstveno tome, nepostojanje države ili činjenica toliko intenzivnog neidentifikovanja sa njom da velike grupe ljudi na određenoj teritoriji žele da se pridruže drugoj državi ili stvore nezavisnu državu, izazivaju znatne i često nerešive probleme. Pošto su ovi problemi državnosti toliko bitni i tako malo do sada analizirani, mi im posvećujemo sledeće poglavlje u knjizi.

Ako delotvorna država postoji, preostalih pet međusobno tesno povezanih uslova mora takođe postojati ili se moraju stvoriti da bi se demokratija učvrstila. Prvo, moraju postojati uslovi za razvoj slobodnog i aktivnog građanskog društva. Drugo, mora postojati relativno autonomno i cenjeno političko

društvo. Treće, neophodna je vladavina prava, čime se garantuju građanske slobode i sloboda udruživanja. Četvrto, mora postojati državni administrativni aparat koji nova demokratska vlada može valjano upotrebiti. Peto, mora da postoji institucionalizovano ekonomsko društvo. Na koji način dolazi do formiranja ovih međusobno povezanih pet arena?

Izraz *građansko (civilno) društvo* podrazumeva onu arenu u okviru sistema vladavine na kojoj samoorganizovane grupe, pokreti i pojedinci relativno autonomni u odnosu na državu, pokušavaju da izraze vrednosti i ideje u koje veruju, da stvaraju asocijacije, ostvaruju solidarnost i unapređuju svoje interese. Građansko (civilno) društvo može obuhvatati raznovrsne društvene pokrete (ženske organizacije, razna lokalna udruženja građana, religiozne grupe i organizacije intelektualaca po raznim osnovima), građanska udruženja u svim socijalnim slojevima (na primer, radničke sindikate, organizacije preduzetnika i poslodavaca, novinara, pravnika, itd.). Ideja građanskog društva, kao legitimna težnja i stil organizovanja, bila je veoma bitna u mobilisanju opozicije u autoritarnim birokratsko-vojnim režimima u Južnoj Americi, a naročito u Brazilu, dok je njen značaj u Istočnoj Evropi bio ključan kad je reč o postizanju određenog stepena samostalnosti onih koji su želeli da deluju kao da su slobodni (slučaj Poljske).

Pored čitavog niza organizacija kao što su ilegalni ili poluilegalni radnički sindikati, advokatska udruženja, asocijacije studenata i profesora, koje čine složenu mrežu civilnog društva, ne treba zaboraviti ni drugi deo društva – obične građane, koji ne pripadaju bilo kojoj organizaciji. Takvi građani su često od kritične važnosti u pomeranju jezička na vagi režim – opozicija, jer su oni ti koji izlaze na ulice da protestuju, sukobljavaju se sa policijom i vlastima, izražavaju negodovanje zbog pojedinih mera, potom ističu šire zahteve, da bi konačno ugrozili i režim. Njihov broj je obično u početku mali, a zatim postaje sve veći, tako da su u stanju, u nekim slučajevima, da savladaju predstavnike režima, naterujući ih na mere široke liberalizacije i, na kraju, na promenu režima. Međutim, koliko god da su značajne, brojne i herojske, takve relativno neorganizovane grupe obično nisu u stanju i da zbace režim i uspostave demokratsko uređenje, ukoliko ne postanu deo mehanizma u procesu o kome

je u čitavoj ovoj knjizi uglavnom reč. Činjenica da ni jedan od režima obuhvaćenih našom studijom, u periodu tranzicije koji analiziramo, nije bio spreman da upotrebi silu većih razmera i izda naređenje da se puca u masu, i time izazove masakr kao onaj na trgu Tjenanmen u Pekingu, navela nas je na to da relativno malo pažnje posvetimo mogućnosti da takvi nedemokratski režimi mogu da se održe silom. Postoje dokazi da su neki politički lideri razmatrali tu mogućnost, stavljajući snage bezbednosti u stanje borbene gotovosti (primer Berlina, dan posle rušenja zida). Ipak, na kraju, do ovakve represije nije došlo. Cena nasilja ovakvih razmera bila je i suviše visoka, a uverenje u legitimnost takve reakcije i suviše slabo. Nedemokratski režimi, bar oni u Južnoj Evropi, najjužnijem delu Južne Amerike i u većem delu komunističke Evrope, nisu uživali ovu vrstu legitimiteta i tu su činjenicu često mnogi obični i neorganizovani pojedinci otkrili pre nego sami pripadnici vladajuće grupe. Najdramatičnije oblasti u ovom pogledu bile su Istočna Nemačka i Čehoslovačka.

Pod pojmom *političko društvo* podrazumevamo, u jednom okruženju koje je u procesu demokratizovanja, onu arenu u kojoj se formirana društvena zajednica specifično angažuje da bi osporila legitimitet postojeće javne vlasti i državnog aparata. U najboljem slučaju građansko društvo je u stanju da razori nedemokratski režim. Međutim, puna demokratska tranzicija, naročito demokratska konsolidacija, moguće su samo u političkom društvu. Sastav i konsolidacija demokratske političke zajednice ne mogu se zamisliti bez ozbiljnog razmišljanja i akcije koji se odnose na stvaranje onih razvijanih institucija koje su od ključnog značaja za demokratsko političko društvo: političke stranke, izbori, odgovarajuća izborna pravila, politička vodstva, međustranački savezi i zakonodavstvo. To su sve elementi koji omogućuju da se odabere demokratska vlada i da se nad njom vrši odgovarajući nadzor.⁷

⁷ O potrebi razlikovanja arene građanskog društva i arene političkog društva vidi: Stepan, *Rethinking Military Politics*, gl. 1. O primeni ovog pojma u konkretnoj istorijskoj analizi kod: Paolo Farneti, „Social Conflict, Parliamentary Fragmentation, Institutional Shift, and the Rise of Fascism: Italy“, u: Linc i Stepan: *The Breakdown of Democratic Regimes*, 3–33.

U savremenoj demokratskoj teoriji, a naročito kad je reč o pitanjima učvršćivanja demokratije, važno je naglasiti ne samo potrebu *razlikovanja* između građanskog društva i političkog društva, već i njihovu *komplementarnost*. Ova komplementarnost, naime, nije uvek dovoljno uočena. Na osnovu rezultata naših istraživanja, jedna od ove dve dimenzije često se zanemaruje, dok se druga na njenu štetu ističe. Što je još gore, u demokratskim zajednicama događa se da šampioni bilo demokratskog bilo političkog društva suviše često usvajaju idejni pravac i praksu koji su suštinski štetni za normalan razvoj jednog ili drugog tipa društva. Pošto je ovo protivstavljanje retko konkretizovano i uočljivo, razmotrićemo oblike u kojima se takva prećutna opozicija može javiti i načine na koje takvi idejni pravci i praksa ometaju demokratsku konsolidaciju.

U nedavnim borbama protiv nedemokratskih režima Istočne Evrope i Južne Amerike stvorena je ideja u kojoj je naglašena paralela između civilnog društva i države. Ova dihotomija, razume se, ima svoju dugu filozofsku genealogiju⁸ Ta filozofska tradicija, što je za svrhu koja nas interesuje i važnije, bila je politički korisna za one demokratske pokrete koji su se javili u situacijama u kojima su pojedine političke organizacije bile zabranjene ili veoma slabe. Konceptija civilnog društva koje je u opoziciji prema državi takođe je bila politički upotrebljiva kada je opozicija pokušavala da izoluje nedemokratski režim i njegovu državu time što je stvarala jednu političku etiku mi i oni. U mnogim zemljama se zato građansko (civilno) društvo smatralo sjajnim primerom demokratskog otpora i tranzicije.

Do problema, međutim, dolazi u trenutku demokratske tranzicije. Često demokratski lideri u političkom društvu ističu

⁸ O savremenom oživljavanju građanskog (civilnog) društva, naročito u Istočnoj Evropi i Južnoj Americi vidi poglavlje pod tim naslovom u: Jean Cohen and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory* (Cambridge: MIT Press, 1992), 29–82. U toj izvanrednoj knjizi kombinuje se politička filozofija sa komparativnom analizom. Vidi i rad Janoša Kiša, značajnog filozofa u oblasti politike, disidenta i ranijeg predsednika Slobodnih demokrata Mađarske, koji je prvi uočio posebnost arena građanskog i političkog društva: *Politics in Hungary: For a Democratic Alternative* (Boulder, Colo.: Social Science Monographs, 1989).

kako civilno društvo, pošto je odigralo svoju istorijsku ulogu, treba da se demobilise i time dopusti razvoj normalne demokratske politike.⁹ Takva argumentacija predstavlja lošu demokratsku teoriju i lošu demokratsku politiku. Jedno robustno civilno društvo, sa svojom sposobnošću da rađa političke alternative i nadzire vladu i državu, može pomoći da tranzicija otpočne, pomoći u pružanju otpora povratku na staro i u dovršenju procesa tranzicije, kao i učvršćenja i produbljenja demokracije. U svim fazama demokratskog procesa, prema tome, jedno aktivno i nezavisno građansko društvo je od neprocenjive koristi.

Međutim, potrebno je razmotriti kako konceptijski prepoznati i time pomoći u prevazilaženju lažnih suprotnosti postavljenih između građanskog i političkog društva. Mogućnost da demokratske grupe koje su prvenstveno locirane u okviru građanskog društva povremeno predstavljaju opasnost za razvoj političkog društva jeste u tome što normativne preference i stil organizovanja, koji sasvim odgovaraju građanskom društvu, mogu biti shvaćeni kao poželjniji i, u stvari, jedini legitimni stil organizacije za političko društvo. Mnogi lideri iz sfere građanskog društva, na primer, gledaju sa moralnom antipatijom unutrašnje sukobe i podele u okviru demokratskih snaga. O institucionalnoj rutiniranosti, raznim posredovanjima i kompromisima u politici često se govori u pežorativnom smislu. Međutim, svaki od ovih termina odnosi se na neophodno potrebnu praksu političkog društva u konsolidovanoj demokraciji. Demokratskoj konsolidaciji potrebne su stranke, a jedan od njihovih prvenstvenih zadataka sastoji se baš u kombinovanju i predstavljanju *razlika* između demokrata. Proces učvršćivanja demokracije, naime, zahteva da se razvije navika na normiranje i procedure regulisanja demokratskog *konflikta*. Visok stepen *institucionalne rutinizacije* ključni je deo takvog procesa. Od-

⁹ U nekim tranzicijama ono što izgleda kao kriza građanskog ili civilnog društva samo odražava činjenicu da su neki pokreti poznati pod takvim nazivom bili u velikoj meri kreacija ilegalnih političkih stranaka. Kad su takve stranke mogle legalno da učestvuju u politici, prestale su da se interesuju za mobilisanje civilnog društva, pa su ga, čak, svesno i demobilisale. Taj fenomen bio je posebno prisutan u Španiji u ponašanju komunističke partije, a takode i u Čileu.

nos *posredovanja* između države i građanskog društva i strukturiranje *kompromisa* takode su legitimni i neophodni elementi političkog društva. Ukratko, političko društvo, informisano, pritiskano i periodično obnavljano od strane građanskog društva mora nekako da postigne radni sporazum sa hiljadama načina na koje se gradi i u praksi ostvaruje demokratska vlast.

Da bi se demokratija učvrstila, mora se dalje razviti odgovarajući stepen autonomije i nezavisnosti i građanskog i političkog društva, i to uz podršku elementa koji se naziva *vladavina prava*, i koji čini našu treću arenu. Svi značajni akteri, a naročito demokratska vlada i država, moraju poštovati i podržavati primat prava. Za one tipove građanskog i političkog društva koje smo opisali, vladavina prava, utkana u duh konstitucionalizma, predstavlja neophodan uslov postojanja. Duh konstitucionalizma podrazumeva nešto više od pravila o većinskom odlučivanju. Potreban je i relativno snažan konsenzus o *ustavu*, i naročito o obavezi prihvatanja samoobavezujućih procedura u sferi vladanja, kojima je za određene promene potrebna kvalifikovana većina. Takode treba da postoji i jasna hijerarhija zakona, koje mora da tumači jedan nezavisan sistem pravosuđa, što sve treba da podržava izrazita pravna kultura u civilnom društvu.¹⁰

Navedena tri uslova su, u stvari, elementi definicije preduslova konsolidovane demokratije. Međutim, ti uslovi imaju mnogo više izgleda da se ispune ukoliko postoje jedan činovnički aparat i jedno institucionalizovano ekonomsko društvo koje demokratski lideri mogu da upotrebe.

Demokratija je oblik upravljanja *životom u polis* (shvaćenom kao državna celina) u koje građani imaju prava koja su garantovana i zaštićena. Da bi zaštitila prava svojih građana i mogla da pruži druge osnovne usluge koje oni traže demokratska vlada mora da bude sposobna i efikasna kako bi opravdala svoj monopol na legitimnu upotrebu sile na sopstvenoj teritoriji. Čak kad država ne bi imala nikakvih drugih funkcija osim navedenih, morala bi da propisuje poreze kako bi

¹⁰ Vidi izvrsnu analizu odnosa između konstitucionalizma, demokratije, pravne kulture i samoobavezivanja kod: Jon Elster and Rune Slagstad, uredn., *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge, 1988), posebno s. 1-18.

plaćala policiju, sudije i druge osnovne službe. Modernoj demokratiji, prema tome, potrebna je delotvorna sposobnost da komanduje, reguliše i formira politiku. A da bi to bilo moguće, potrebno je da postoji država koja funkcionise i državni administrativni aparat (birokratija) koji nova demokratska vlast može da upotrebljava. Kao što ćemo videti u drugom poglavlju, ima mnogo teritorija u svetu gde takva država ne postoji. U ovoj knjizi je pitanje dezintegracije države posebno značajno zbog rasprave o delovima bivšeg Sovjetskog Saveza. Međutim, nedovoljna poreska sposobnost ili slabo normativno i birokratsko [bez negativne konotacije – prim. prev.] prisustvo, što izaziva nemoć države da izide u susret svojim građanima u poštovanju njihovih prava, predstavlja veliki problem u mnogim zemljama Latinske Amerike (Brazil, na primer, a i Čile, u kome je nedemokratski režim mnoge osetljive političke funkcije u oblasti pravosuđa i obrazovanja poverio istaknutim pripadnicima birokratskog aparata). Značajna pitanja o upotrebljivosti državnog administrativnog aparata od strane novih demokrata neizbežno se javljaju i u mnogim zemljama postkomunističke Evrope, u kojima je razlikovanje između partije i države bilo gotovo potpuno izbrisano, dok je sama partija sišla s vlasti, raspala se ili je bila lišena svojih prava.

Konačni bitan uslov za podršku konsolidaciji demokratije tiče se ekonomije, ili, bolje rečeno, arene koju verujemo da treba nazvati *ekonomskim društvom*. Taj izraz upotrebljavamo da bismo skrenuli pažnju na dva argumenta za koja mislimo da su teorijski i empirijski verodostojna. Prvo, nikada nije bilo, niti može biti, učvršćene demokratije u vreme mira, ako je reč o dirigovanoj privredi. Drugo, nikad nije bilo, a gotovo je sigurno da nikad neće ni biti, moderne konsolidovane demokratije u jednoj čisto tržišnoj privredi. Ukoliko se pokaže da su ovi argumenti opravdani, može se zaključiti da moderni konsolidovani demokratski režimi zahtevaju niz društveno-politički stvorenih i društveno-sociološki prihvaćenih normi ponašanja, institucija i propisa koje mi nazivamo ekonomsko društvo i koje igra ulogu posrednika između države i tržišta.

Empirički, do sada nije bilo nikakvih dokaza da je postojao politički izgrađen sistem koji bi se uklapao u našu definiciju

učvršćene demokratije a da je pri tom njegova privreda bila dirigovana (komandovana). Međutim, pitanje i dalje ostaje otvoreno. Postoji li teorijski razlog za objašnjenje ovako univerzalnog empirijskog ishoda? Mi mislimo da postoji. Teorijski posmatrano, naša je pretpostavka da je potreban bar jedan značajniji stepen tržišne slobode kako bi se stvorilo jedno nezavisno i energično građansko društvo koje bi, onda, moglo dati svoj doprinos demokratiji. Isto tako, ako je sva imovina u rukama države i ako o svim cenama, radnoj snazi, snabdevanju i raspodeli odluke donosi opet isključivo ona, relativna autonomija političkog društva, koja je uslov za konsolidovanje demokratije, ne bi mogla postojati.¹¹

No, zašto potpuno slobodna tržišta ne koegzistiraju sa modernim konsolidovanim demokratijama? Empirijski, u ozbiljnim proučavanjima modernih politički organizovanih zajednica neprestano se kod konsolidovanih demokratija potvrđuje postojanje državne svojine i znatnog stepena intervencije države na tržištu.¹² Teorijski, za ovo postoje bar tri razloga. Prvo, bez obzira na ideološki ekstremnu ali iznenađujuće raširenu i uticajnu neoliberalističku argumentaciju o samodovoljnosti tržišta, do čisto tržišnih privreda nikad nije moglo doći, niti su se ikad mogle održati bez određenog stepena državne regulacije. Tržištu su, naime, potrebni: propisi o kompanijama, regulisanje berze, standardi za mere, težinu i kvalitet, a takođe i mere za zaštitu svojine, kako javne tako i privatne. Sve to zahteva intervenciju države u privredi. Drugo, čak i kod najboljih tržišta dolazi do

¹¹ Robert Dal koristeći sličnu argumentaciju govori o dve strele uzroka koji proizvode isti ishod. Politička strela uzroka (kad je, npr., lenjinizam na vlasti) odnosi se na državnu i partijsku ideologiju koja je direktno usmerena protiv autonomije i civilnog i političkog društva. U slučaju dirigovane privrede, pak, ekonomska strela uzroka uperena je protiv nekih materijalnih potreba konsolidovane demokratije, kao što je sloboda štampe, jer se hartija i drugi materijal za štampanje uskraćuju. Dahl: „Why All Democratic Countries Have Mixed Economies“, u: John. Chapman and Ian Shapiro, uredn., *Democratic Community* (New York: N.Y. Univ. Press, 1993), 35 : 259–82.

¹² Vidi, npr., opširu dokumentaciju koja se tiče četrnaest demokratskih zemalja kod: John Freeman, *Democracies and Market: The Politics of Mixed Economies* (Ithaca: N.Y.: Cornell Univ. Press, 1989).

promaćaja koji se moraju korigovati kako bi tržište nastavilo da funkcioniše kako treba.¹³ Čak i jedan Adam Smit, koji govori o nevidljivoj ruci tržišta, priznaje potrebu da država obavlja bar tri funkcije: obaveza zaštite društva od nasilja i invazije drugih nezavisnih društava; obaveza šticećenja pojedinaca – od međusobnih nepravdi i maltretiranja; najzad, dužnost angažovanja u javnim radovima i formiranju institucija, što inače, pojedinci ili male grupe, nemaju interesa da ostvaruju.¹⁴

Treći razlog za intervenciju na tržištu u konsolidovanim demokratijama odnosi se na to da demokratija po sebi znači slobodno javno nadmetanje kad je reč o prioritetima i politici vlade. Demokratija koja ne omogućuje politiku koja pozitivno deluje u domenu javnih dobara, obrazovanja, zdravstva i saobraćaja, kao i u sistemu ublažavanja negativnih posledica poremećaja na tržištu po građane i otklanjanja velikih nejednakosti – ne bi mogla ni da se održi.¹⁵ Teoretski, bilo bi naravno nedemokratski isključiti mogućnost legitimnog učešća javnosti u ovakvim javnim poslovima. Na taj način bi, čak i u krajnje hipotetičkom slučaju demokratije koja je počela sa čisto tržišnom privredom, samo funkcionisanje moderne demokratije (i moderne razvijene kapitalističke privrede) dovelo do pretvaranja te čiste tržišne privrede u mešovitu privredu ili u onaj niz normi ponašanja, propisa, politike i institucija koje smo nazivali ekonomsko društvo.¹⁶

Bez obzira na to kako analiziramo ovaj problem, demokratska konsolidacija zahteva institucionalizaciju socijalno i politički regulisanog tržišta. A to, opet, zahteva postojanje

¹³ Vidi izvanrednu analizu neizbežnih poremećaja na tržištu kod: Peter Murrell, „Can Neoclassical Economies Underpin the Reform of Centrally Planned Economies?“ *Journal of Economic Perspectives* 5, no. 4 (1991) 59–76.

¹⁴ Adam Smith, *The Wealth of Nations* (London: J. M. Dent and Sons, 1910), 2: 180–81.

¹⁵ U modernoj demokratiji biće normalno i zakonsko isključivanje izvesnih aktivnosti sa tržišta, na primer prodaja ljudskih organa i prodaja dece radi prostituisanja.

¹⁶ Robert Dahl, „Why All Democratic Countries Have Mixed Economies“, 259–82.

ekonomskog društva koje, onda, pretpostavlja da postoji delotvorna država. Čak i jedan tako neoliberalni cilj kao što je sužavanje obima javnog sektora (privatizacija) putem promišljenih i zakonitih mera, gotovo uvek može sprovesti samo jedna snažna država. Drugim rečima, ozbiljan pad postojećih nivoa privrede usled nesposobnosti države da sprovede svoje regulatorne funkcije, u velikoj meri uvećava probleme ekonomske reforme i demokratizacije.¹⁷

Sve u svemu, za modernu konsolidovanu demokratiju može se reći da je sačinjena od pet velikih i među sobom povezanih arena, od kojih svaka, da bi mogla dobro funkcionisati, ima svoja primarna organizaciona načela. Dobro shvaćena, demokratija nije samo režim, ona je interaktivni sistem. Nijedna posebna arena u takvom sistemu, naime, ne može ispravno funkcionisati bez određene podrške bar jedne, a često i svih drugih arena. Građansko društvo u demokratskoj državi, na primer, ima potrebu za podrškom koju čini vladavina prava [pravna država – prim. prev.] kojom se garantuje pravo udruživanja, a isto tako i podršku državnog aparata koji je u stanju da nametne zakonske sankcije protiv onih koji bi upotrebili nezakonita sredstva u sprečavanju grupa da se demokratski organizuju. Nadalje, svaka pojedina arena u demokratskom sistemu deluje na ostale arene. Na primer, političko društvo stvara ustav i najvažnije zakone, upravlja državnim aparatom i kreira sveukupni okvir

¹⁷ U postkomunističkoj Evropi Češka Republika i Mađarska su na dobrom putu da postanu institucionalizovana ekonomska društva. To je u oštroj suprotnosti sa Ukrajinom i Rusijom gde je sklop države takav da se još ne može govoriti o ekonomskom društvu. Posledice su prisutne svuda: u Rusiji, na primer, sa stanovništvom koje je 15 puta brojnije od onoga u Mađarskoj, i u kojoj ima daleko više sirovina, pristiglo je samo 3,6 milijardi dolara direktnih stranih investicija tokom 1992–93, dok je Mađarska u istom periodu primila 9 milijardi. Dobar deo objašnjenja ove disproporcije je u tome što je Mađarska imala snažno ekonomsko društvo u svim relevantnim oblastima (pravni propisi, ugovori, režim opšte regulacije i sl.), dok u Rusiji bukvalno nije postojalo ekonomsko društvo, a njena dirigovana privreda prestala je da postoji. Najčešće citirani primer uspeha sa tržištem jeste Češka Republika u kojoj se na najbolji način politički stvara novo ekonomsko društvo. Vidi: Holms, „The Politics of Economics in the Czech Republic“, *East European Constitutional Review* 4, no. 2 (1995): 52–55.

regulisanja ekonomskog društva. U jednoj učvršćenoj, konsolidovanoj demokratiji, prema tome, postoji neprestano usaglašavanje među arenama, tako da je svaka od njih sastavni deo ukupne sile koju pojedinačno stvaraju.
