

Pored naših makrovarijabli koje se odnose na tip prethodnog režima i element državnosti, značajne su i neke druge promjenljive vrednosti koje utiču na demokratsku tranziciju i konsolidaciju i koje se mogu kvalifikovati kao propozicije srednjeg dometa. Varijable koje su usredsređene na delovanje dva aktera tiču se liderske osnovice prethodnog nedemokratskog režima i pitanja ko inicira i ko rukovodi tranzicijom. U tom smislu relevantne su tri varijable konteksta koje se odnose na međunarodne uticaje, političku ekonomiju legitimnosti i prinude i sredine i uslova u kojima se donosi ustav.

Institucionalni sastav i rukovodeća garnitura prethodnog nedemokratskog režima

Naše centralno pitanje ovde tiče se najuže rukovodeće grupe koja svakodnevno kontroliše državni aparat. Kakav je, na primer, institucionalni karakter ove državne elite? Da li taj karakter povoljno ili nepovoljno utiče na demokratsku tranziciju i konsolidaciju? Organizaciona osnovica je nužno analitički različita od varijable koja se odnosi na tip režima jer u okviru pojedinih tipova (naročito autoritarnih) može biti dramatično različitih tipova državnih elita, i svaki od njih na drugačiji način

deluje na demokratsku tranziciju i konsolidaciju. Moguće je razlikovati (bez pretenzije na potpunost) četiri tipa ovih elita: (1) vojno-hijerarhijsku, (2) vojnu ali ne i hijerarhijsku, (3) civilnu elitu, i (4) specifičnu sultanističku elitu.

Vojno-hijerarhijska elita

Kao što je ukazano u četvrtom poglavlju u raspravi o uticaju pojedinih tipova ranijih nedemokratskih režima, samo u autoritarnom režimu postoji mogućnost uspostavljanja vladavine hijerarhijske vojne organizacije. Dolazak na vlast ovakve organizacije je protiv logike totalitarnog, posttotalitarnog ili sultanističkog režima.¹ Za sve hijerarhijske vojne režime zajednička je jedna karakteristika koja je potencijalno povoljna za demokratsku tranziciju. Oficirski kor, uzet kao celina, vidi sebe kao permanentni deo državnog aparata, koji ima dugoročne interese i stalne funkcije koje prevazilaze interese tekućih vlada. To znači da uvek postoji mogućnost da vojni (hijerarhijski) vrh, shvaćen kao institucija, odluči da je cena direktnog angažovanja u nedemokratskoj vlasti veća nego cena izlaska iz ovakvih nevolja. Zbog toga, vraćanje hijerarhijskog autoriteta u ime vojske shvaćene kao institucija predstavlja stalnu opasnost sa kojom se suočava vojska u svojstvu vladajuće garniture. Nadalje, kao pripadnici situacione elite koja svoju vlast i status izvlači iz postojanja funkcionisanja državnog aparata, vojska shvaćena kao institucija ima interesa za stabilnost države, a to, opet, zahvata vladu.² To često znači: ako je demokratski režim alterna-

¹ U nekim slučajevima, kao u Čileu i Urugvaju, a naročito u prijavom ratu u Argentini, vojna uprava zemljom definisala je pojam neprijatelja u svojoj doktrini nacionalne bezbednosti, čime je represiji dodala totalitarna dimenzija. Vidi, na primer, Alexandra Barahona de Brito, „Truth or Amnesty Human Rights and Democratization in Latin America: Uruguay and Chile“ (doktorska disertacija, Oksfordski univerzitet, 1993), 28–61.

² Detaljnija argumentacija o analitičkoj i istorijskoj koristi ove razlike između vojske kao vladajućeg entiteta i vojske kao institucije, vidi: Stepan, „Paths toward Redemocratization“, 75–78, 172–173. O vojsci kao „situacionoj eliti“ koja se nalazi u posebnom odnosu sa državom, vidi: Alfred Stepan, „Inclusionary and Exclusionary Responses to Radicalism with Social Attention to Peru“, u: Seweryn Bialer, uredn., *Radicalism in the Contemporary Age* (Boulder: Westview Press, 1977), 3: 221–239, 344–.

tiva vladajuće formule u državi, vojska će možda odlučiti da svoje unutrašnje organizacione probleme i potrebu za odgovarajućom vladom reši tako što će predati vlast civilima. Paradoksalno ali predvidljivo, demokratski izbori su stoga često deo strategije izvlačenja vojnih institucija koje se osećaju ugroženim zbog svoje istaknute uloge u nedemokratskom režimu.

Kad je reč o vojnim režimima pomenute vrste u vezi sa demokratskom konsolidacijom, ovakve optimističke prognoze su manje moguće. Baš zato što je vojska (osim ako je ne eliminišu strane sile ili revolucija) stalni deo državnog aparata i što, kao takva, ima privilegovani pristup instrumentarijumu prinude, njeni pripadnici će biti integralni deo mašinerije kojom nova demokratska vlada treba da upravlja. Teoretski i praktično, stoga što vojska neposrednije upravlja državom i sopstvenom organizacijom pre tranzicije, to će izraženije biti pitanje uspešnosti demokratskog upravljanja vojske u rešavanju zadataka demokratske konsolidacije. Osim toga, što je vojska više hijerarhijski rukovodena, to će manje biti primorana da se izvlači iz nedemokratskog režima zbog unutrašnjih suprotnosti, a što je slabija koalicija koja je prisiljava da ode sa vlasti, to će vojska biti u jačoj poziciji da pregovara i da zadrži nedemokratske prerogative ili nametne veoma ograničavajuće uslove političkog procesa koji vodi ka konsolidaciji. Više nego bilo koja vrsta organizacione osnovice nedemokratskih režima, vojna hijerarhija je u stanju da nametne rezervisane domene novoizabranoj vladi, a to po definiciji sprečava demokratsku konsolidaciju. Ovo je naročito akutan problem ako je vojska kao deo državnog aparata bila angažovana u raširenom kršenju ljudskih prava i ako svoju lojalnost uslovljava time da je nova demokratska vlada ne kažnjava. Ovaj teret prošlosti izazvao je ozbiljne probleme u demokratskoj konsolidaciji u Argentini i Čileu.

Sve ovo ne znači, kako podrazumevamo, da je situacija statična. Vlast i moć su uvek i svuda relativne i promenljive. To samo znači da su za demokratske lidere, kada jedna relativno uedinjena vojna hijerarhija napusti vlast koju je direktno vršila, dva najvažnija i najsloženija zadatka: stvaranje demokratske vlasti i smanjenje nedemokratskih prerogativa vojske.

Vlada koju čine niži oficiri (nehijerarhijska vojna vladavina)

Nedemokratski režim koji vode oficiri van vojne hijerarhije, s druge strane, ima izvesne osobine koje ga čine manjom potencijalnom preprekom za demokratsku tradiciju i naročito demokratsku konsolidaciju. U prvom slučaju, ako ovakva vlada (koju, na primer, predvode pukovnici ili majori) zapadne u teškoće, zainteresovanost vojske kao institucije da ponovo uspostavi hijerarhiju kroz udar koji će značiti izvlačenje vojske iz situacije, čak je veća nego ako bi ovakvu vladu vodili vrhovi vojne hijerarhije. Osnovna politička i teorijska razlika, međutim, tiče se demokratske konsolidacije. Izgledi da će vojska kao institucija tolerisati suđenje i kažnjavanje članova odlazeće vojne vlade znatno su veći ukoliko se takva grupa bude shvatala kao strano telo u vojnoj hijerarhiji, koje je prekršilo norme te hijerarhije. Slično tome, ako su pukovnici (na vlasti) uspostavili paradržavnu policijksu tajnu službu koja se shvata kao pretnja čak i organizovanoj vojsci, vojna hijerarhija je daleko više spremna da pristane (pa čak i da na tome insistira) da njena vlast u domenima koje je do tada držala bude eliminisana.

Civilna vladajuća garnitura

Režimi kojima rukovode civili (čak i zreli posttotalitarni ovakvi režimi u kojima preovlađuju komunisti) imaju karakteristično veće institucionalne, simboličke i apsorptivne kapacitete nego vojni ili sultanistički lideri da iniciraju, usmeravaju i rukovode demokratskom tranzicijom. Civilni lideri često su više motivisani da otpočnu i vode pregovore oko složenog pakta reformi nego što su to vojni, a imaju i više veza u društvu od vojnih ili paravojnih sultanističkih lidera. Civilni isto tako često sebe vide u ulozi potencijalnih pobednika i uticajnih političara i u budućem demokratskom režimu. Ta opcija je daleko manje na raspolaganju vojnim ili sultanističkim liderima.

Postoji, razume se, mogućnost nastanka problema oko potpune demokratske tranzicije i konsolidacije kad je reč o ovakvoj političkoj promeni koju vode civili. Ovakva vrsta liberalizacije može dovesti i do preraspodele moći koja neće značiti punu de-

demokratsku tranziciju, time što će se izborna pobeda postići korišćenjem ranijih poluga vlasti. Međutim, sposobnost civilnih lidera ranijeg nedemokratskog režima da stvore prepreke demokratskoj konsolidaciji, na primer, ustavno obezbeđene segmente vlasti, daleko je manja nego kad je reč o vojnim liderima.

Izuzetak od navedenog pruža civilni nedemokratski režim zasnovan na monopolu jedne partije, naročito komunističke. Po mišljenjima nekih političkih aktivista u Istočnoj Evropi, poražena komunistička partija i poražena vojna hijerarhija predstavljaju funkcionalne ekvivalente kad je reč o njihovoj sposobnosti da ometaju učvršćenje demokratije. Mi, međutim, verujemo da kad je komunistička partija poražena na slobodnim i poštenim izborima (kao u Mađarskoj 1990), ovakva analogija ne važi, prvo, na planu organizacionih odnosa prema državnom aparatu i, drugo, na planu motivacije. Vojna hijerarhija, osim ako nije vojno poražena i sasvim rasturena od demokratskih snaga, zadržaće svoje pozicije u državnom aparatu (primer Čilea 1989). Za razliku od toga, komunistička partija, iako može zadržati kontrolu nad mnogim izvorima i sačuvati lojalnost koja će joj pomoći na kasnijim izborima, nema takvu institucionalnu osnovicu u državnom aparatu, nema pravo na nove državne izvore niti na vođstvo kad je reč o misiji države. Organizaciono, to je poražena partija koja više nije na vlasti, pa iako se može desiti da u budućnosti dobije na izborima (kao u Mađarskoj 1994), ona raspolaže sa manje kolektivnih izvora da nametne neke svoje rezervisane domene vlasti no što je to slučaj sa ranijom vojnom vladajućom garniturom. Ova naša argumentacija ograničena je *samo* na slučajeve u kojima je demokratska opozicija dobila slobodne i otvorene izbore i preuzela kontrolu u zemlji. Međutim, u nekim društvima koja su više orijentisana ka totalitarnom polu i bez liberalne političke tradicije, ličnosti iz ranije političke vrhuške u stanju su da oggnu nacionalistički ćurak i angažuju se ne u izgradnji demokratije već etnokratije. U takvim uslovima civilno društvo još je uvek slabo da iznedri kompetitivno političko društvo, pa su članovi nomenklature u stanju da prisvoje vlast i legitimizuju se putem izbora.

U sferi motivacije, komunisti (ili ekskomunisti) iz bivše nomenklature, posle poraza na slobodnim i otvorenim izborima, i

dalje će se nalaziti na mnogim značajnim pozicijama u državnom aparatu, a naročito u državnim preduzećima. Kroz svoju mrežu među direktorima, u upravi i, čak, u tajnoj policijskoj službi, pripadnici nomenklature mogu sebi obezbediti privilegovani položaj u kapitalističkoj privredi koja nastaje, a time i znatan politički uticaj. Međutim, oni će normalno raditi samo u svom ličnom interesu. U većini postkomunističkih zemalja bivši funkcioneri ne pokušavaju da zbace ili direktno dovedu u pitanje novi režim, već samo da profitiraju od njega. U nekim slučajevima, a naročito u bivšem Sovjetskom Savezu, to je dovelo do zbrke između javnog i privatnog, a time i do stvaranja širokog prostora za korupciju. Što više članovi bivše nomenklature deluju kao pojedinci ili menadžeri u demokratskoj državi, to su bolje šanse da prežive i kao funkcioneri. To se naročito odnosi na menadžere u državnoj proizvodnji, trgovačkim preduzećima i u bankama, koji u takvim okolnostima mogu koristiti svoje organizacione izvore kako bi stvorili nove forme kombinovane javno-privatne imovine.³ Na taj način sistem motivisanosti ovakvih pojedinaca u novim političkim uslovima ima jaku individualističku komponentu, pa se oni, praktično radeći za sebe, ne suprotstavljaju u pravom smislu reči novom sistemu. Kad je reč o pripadnicima vojske, motivisanost je potpuno drugačija. Sa malim izuzecima, motivacija kod vojnika je kolektivna i potiče iz borbe za zadržavanje grupnih prerogativa, kako bi se izbegle negativne posledice, kao što je suđenje. Zbog toga, za razliku od civilnih članova ranije političke hijerarhije, kod vojnih lidera koji su izgubili vlast može postojati znatna motivisanost da se kroz zajedničku akciju otvoreno suprotstave novoj demokratskoj vladi.

Sultanistička rukovodeća garnitura

Na kraju ćemo se osvrnuti na implikacije koje institucionalni sastav sultanističke vladavine ima za demokratsku tranziciju i konsolidaciju. Sultanistički režim je onaj u kome vladalac

³ Vidi pionirski rad o formiranju mreže „rekombinovane svojine“: David Stark, „Recombinant Property in East European Capitalism“, radni referat, Budimpeštanski kolégijum, 1994.

personalizuje vladu i režim i na neinstitucionalni i nepredvidljiv način prožima državu, političko društvo i civilno društvo. U njemu je sve stopljeno: i privatno i javno, i civilno i vojno. Teorijski je teško razvrstati ovu vrstu režima, bilo kao vojnu bilo kao civilnu upravu državom. Ovakvi režimi pružaju mogućnost za demokratsku tranziciju, jer ako vladalac (i njegova ili njena porodica) budu zbačeni ili ubijeni u atentatu, sultanistički režim se ruši. Međutim, sama priroda ovakvog režima ostavlja sasvim malo prostora za organizovanje demokratske opozicije. Zato obično, osim prirodne smrti, sultanistički diktatori mogu biti zbačeni brzim i masovnim pokretom, zatim atentatom ili pobunom vojske. Ovakav način završetka režima često dovodi do formiranja privremene vlade koja, ukoliko brzo ne dođe do odluke o održavanju izbora, najčešće predstavlja opasnost za demokratsku konsolidaciju.⁴ Isto tako, personalizovanje vlasti oko diktatora može omogućiti najbližim saradnicima da preuzmu vlast. Ukoliko, pak, grupa koja je izvela pobunu i ukloni većinu ranijih saradnika diktatora, može se dogoditi i da se njeni članovi sami imenuju kao suvereni predstavnici naroda i tako zavladađu u ime demokratije, ne prolazeći kroz faze slobodne utakmice i slobodnih izbora, što je neophodno za sprovođenje pune demokratske tranzicije i konsolidacije.

Iniciranje tranzicije: ko je počinje i ko ima kontrolu nad njom?

Tranzicija izazvana ustankom civilnog društva, naglim slo-
mom nedemokratskog režima, oružanom revolucijom ili vojnim udarom koji su izveli niži oficiri (a ne vojska kao celokupna hijerarhija) – u svim ovim slučajevima kreće se ka situacijama u kojima vlast preuzima privremena vlada.⁵ Tranzicije inicirane snagama koje predvode državne hijerarhije ili onim koje vodi sam režim, međutim, do toga ne dovode.

⁴ O privremenim vladama biće reči u našoj analizi sledeće varijable.

⁵ Detaljnije o privremenim vladama kod: Yossi Shain and Juan Linz, uredn., *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions* (New York: Cambridge Univ. Press, 1995).

Privremene vlade imaju krajnje fluidan karakter i mogu dovesti do situacija sa dijametralno suprotnim ishodima, u zavisnosti od toga koja je grupa najmoćnija i, naročito, da li se kao prioritet smatraju izbori ili sveopšte reforme putem dekreta. Ako privremena vlada brzo odredi datum izbora i kao relativno neutralan staratelj brine oko tih izbora, može se govoriti o veoma brzom i efikasnom putu ka demokratskoj tranziciji. Međutim, ako takva vlada tvrdi da joj njene akcije oko zbacivanja prethodne vlade daju legitimitet da sprovodi fundamentalne promene koje ona sama *definiše* kao preduslove za demokratske izbore, ona će time pokrenuti opasnu dinamiku u kojoj ovakva tranzicija dolazi u opasnost i u kojoj se može dogoditi da se sami izbori odlože na neodređeno vreme.

Izbori su od ključnog značaja jer bez njih nema lakog puta za procenu da li privremena vlada zaista predstavlja većinu. Bez izbora bi akteri koji nisu igrali najznačajniju ulogu u uklanjanju starog režima mogli veoma teško da se iskažu i potvrde svoj eventualni demokratski mandat. Isto tako, bez izbora ni čitav niz institucija koje čine novo demokratsko političko društvo – kao što su zakonodavna tela, ustavotvorne skupštine i političke stranke koje jedna drugoj konkurišu – jednostavno ne mogu u dovoljnoj meri da razviju svoju samostalnost, legalitet i legitimnost.

Izbori se gotovo uvek održavaju ubrzo u slučaju kolapsa u kome demokratski stranački lideri (slučaj Grčke 1974) takoreći odmah izbijaju na čelo i formiraju privremenu vladu, ili ako su vode civilnog društva (takođe kao članovi privremene vlade) rešene da kao svoj prvi zadatak ostvare političku demokratiju (kao u Čehoslovačkoj 1989). Dogada se, međutim, često, naročito ako su ih oružane snage dovele na vlast, da privremene vlade razviju dinamiku koja ih odvodi od prave slobodne političke utakmice. Polazući pravo na revolucionarni legitimitet, privremena vlada može višestranačke izbore zameniti povremenim plebiscitima. Isto tako, ovakva vrsta vlade koja je dovedena na vlast pučem nižih oficira (a ne celokupne vojne hijerarhije) u stanju je da stvori eksplozivnu situaciju ako jedan deo državnog aparata usmeri protiv drugog dela, pri čemu ishod

može biti ili masovna državna represija ili revolucija. Najmanja je mogućnost da iz ovakvog sukoba proizide proceduralna demokratija.

Šta možemo reći za tranzicije koje vodi država ili one koje inspiriše i zatim kontroliše sam režim? Jedno je svakako sigurno – mogućnost da dođe do formiranja privremene vlade gotovo ne postoji ako je režim taj koji kontroliše prenos vlasti dok se na izborima ne odluči o obliku vladavine. Pošto je ovo osnovna data činjenica, mora se biti svestan da se transferi koje kontroliše režim mogu svrstati po kontinuumu koji se kreće od demokratski nelojalnog do lojalnog. Demokratski nelojaldan transfer vlasti je onaj kod koga, iz bilo kog razloga, odlazeći režim pokušava da nametne velika ograničenja dolazećoj demokratski izabranoj vladi, postavljajući pristalice nedemokratskog režima na ključne pozicije i uspešno insistirajući na zadržavanju mnogih nedemokratskih elemenata u novom političkom sistemu. Do ovakve situacije dolazi ako lideri odlazećeg nedemokratskog režima nisu voljni da prenesu vlast na demokratske institucije i ako su i dalje zadržali znatna prisilna i politička sredstva u svojim rukama. Iz razloga o kojima smo govorili, ovo se najčešće dešava ako je prethodna nedemokratska vlada bila pod kontrolom vojne hijerarhije sa jakim saveznicima u civilnom i političkom društvu, ko što ćemo videti u tekstu o Čileu.

Međunarodni uticaj

Najuticajnija i najviše čitana publikacija o demokratskoj tranziciji jeste delo u četiri knjige koje su uredili Guljermo O'Donel, Filip Šmiter i Lorens Vajthed – *Tranzicije iz autoritarne vladavine*. Ova studija govori o Južnoj Evropi i Latinskoj Americi i, sa izuzetkom Italije, pokriva period od sredine sedamdesetih do sredine osamdesetih godina našeg veka. Uopštavajući u navedenim vremenskim i prostornim okvirima, urednici u završnoj knjizi zaključuju da „domaći činoci igraju prevashodnu ulogu u tranziciji. Preciznije, mislimo da nema

tranzicije čiji početak nije direktna ili indirektna posledica značajnih podela u okviru samog autoritarnog režima".⁶ Lorens Vajthed, u poglavlju koje je on napisao o međunarodnim uticajima, nudi jednu kvalifikovaniju generalizaciju: „U svim mimodopskim slučajevima koje smo obradili, unutrašnje snage bile su najvažnije u određivanju kursa i ishoda pokušaja tranzicije, dok su međunarodni uticaji imali samo sekundarnu ulogu“.⁷

Međutim, ako se u obzir uzme čitav svet i svi najznačajniji aktuelni (ili potencijalni) slučajevi demokratizacije u moderno doba, analiza međunarodnih uticaja može se mnogo više raširiti i uključiti čitav niz drugačijih hipoteza. Da bismo to učinili, razlikovaćemo pojmove spoljne politike, *zeitgeist*-a i difuznog efekta.

Spoljna politika

Koncepcijski, spoljna politika može uticati na domaće kontekste na veoma raznovrsne načine. Postoje, u stvari, tri kategorije situacija u kojima upotreba sile u spoljnoj politici može zaista uticati na ishod u vezi sa demokratijom. Prvo, nedemokratska zemlja može upotrebiti silu da bi srušila vojnički slabiju demokratiju i anektirati ili okupirati takvu zemlju ili, opet, uspostaviti marionetsku vladu u njoj (na primer, Nemačka u Čehoslovačkoj 1938). Drugo, nedemokratski regionalni hegemon (koji može biti pojedinačna zemlja ili zajednica zemalja koje udruženo deluju) može u svojoj spoljnoj imperiji koristiti vojnu silu da bi skrenula uspešne demokratske pokušaje zbacivanja nedemokratskog režima (primer Mađarske iz 1956). Treće, demokratska zemlja koja je pobedila u ratu protiv nedemokrat-

⁶ G. O'Donnell and Ph. Schmitter, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1986), 19.

⁷ Laurence Whitehead, *International Aspects of Democratization*, u: O'Donnell, Schmitter, and Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, 4. Vidi i: Abraham Lowenthal, *Exporting Democracy: The United States and Latin America* (Baltimore, Johns Hopkins Univ. Press, 1991) i: Geoffrey Pridham, uredn., *Securing Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe* (London: Routledge, 1990).

ske, može okupirati takvu zemlju i inicirati njenu demokratsku tranziciju (slučaj Nemačka i Japana 1945). Međutim, iako spoljna politika može biti odlučujuća snaga u fazi tranzicije, demokratska konsolidacija konačno ostaje samo delo domaćih snaga.

Još jedna vrsta uticaja spoljne politike na demokratsku tranziciju i konsolidaciju tiče se onoga što bismo nazvali *otvaranje vratnica demokratskim pokušajima*. Formalno ili neformalno ustanovljene imperije, naime, reagujući na sopstvene unutrašnje i geopolitičke izazove, mogu otvoriti ranije zatvorena vrata za demokratske pokušaje svojim potčinjenim režimima. Da li će pri tom biti demokratske konsolidacije ili ne, zavisi uglavnom od domaćih činilaca (na primer, najveći deo Britanske imperije posle Drugog svetskog rata i sovjetski blok u Istočnoj Evropi 1989).

Subverzija je još jedna vrsta političkog efekta. Regionalne hegemonne sile (demokratske ili nedemokratske) mogu značajno, iako ne odlučujuće, uticati na rušenje nedemokratskog režima (na primer, spoljna politika SAD prema Filipinima 1987) ili pomoći u rušenju demokratije u zemlji koja se protivi hegemonističkoj politici strane sile (na primer, američka spoljna politika u odnosu na Čile 1973). Demokratska hegemonna sila može isto tako koristiti svoju geopolitičku i ekonomsku moć kako bi omela nedemokratske snage da spreče proces demokratske tranzicije (primer u vezi sa ulogom predsednika SAD Kartera u sprečavanju izborne prevare u Dominikanskoj Republici 1978).

Najzad, regionalna hegemonna sila može putem doslednog političkog programa pozitivnih i negativnih mera odigrati značajnu, iako ne odlučujuću, ulogu u pomaganju tek rođene demokratije u regionu, da bi se dovršila tranzicija i konsolidovao demokratski poredak (na primer, kolektivna spoljna politika Evropske ekonomske zajednice i, naročito, Zapadne Nemačke prema Portugaliji 1974).

Zeitgeist

Pojam *Zeitgeist* preuzet je iz nemačke tradicije, to jest intelektualne istorije i znači duh vremena. Mi ne verujemo ni u jednu varijantu teze kraja istorije, po kojoj jedna ideologija, kakva je demokratska, može ili hoće da zaustavi sve ljudske na-

pore da reaguju na probleme i stvaraju alternativne političke vizije i ideologije.⁸ Ali svakako mislimo da ako jedna zemlja čini deo jedne međunarodne ideološke zajednice u kojoj je demokratija samo jedna među podjednako snažnim ideološkim strujama, izgledi za tranziciju i konsolidaciju u demokratskom pravcu daleko su manji nego kad je duh vremena takav da demokratske ideologije nemaju ozbiljnijih takmaca. Delovanje demokratski neprijateljskog ili demokratski prijateljskog *Zeitgeist*-a može se dobro uočiti pri poređenju međuratne Evrope i Evrope između sedamdesetih i osamdesetih godina našeg veka. U međuratnoj Evropi, posle raspada Austrougarske carevine, promena granica kao rezultat Versajskog ugovora i raznih političkih eksperimenata, jedanaest država, sa malo ili nimalo prethodnog iskustva sa demokratskim režimom, nastojalo je na neki način da uspostavi demokratiju.⁹ Međutim, duh tog vremena karakterisao se borbom između demokratskog ideala i četiri druge ideologije u Evropi, od kojih nijedna *nije* bila demokratska. Komunistički u Sovjetskom Savezu predstavljao je novi eksperiment koji je mnogima zvučao veoma primamljivo. Na fašističku Italiju se u brojnim krugovima gledalo takođe kao na moćnog takmaca i komunizmu i demokratiji. Katolicizam, posle papine enciklike *Rerum novarum*, bio je, pak, osnovica novih oblika korporativističkih i integralističkih pokreta. I, najzad, usred te intenzivne ideološke borbe, mnogi konzervativci još uvek su se dobro sećali političke formule jedne pred-demokratske i autoritarne monarhije, čiji je carska Nemačka bila poštovani primer. Čitava Evropa nalazila se u izvesnoj meri pod uticajem tih nedemokratskih ideja. I Latinska Amerika bila je pod snažnim uticajem

⁸ Vidi, na primer, Francis Fukuyama, „The End of History“, *National Interest* 16 (leto 1989): 3–18. Povratak na vlast u Litvaniji, Poljskoj i Mađarskoj bivših reformskih komunista kao socijaldemokrata samo je jedan primer kako se istorija može kretati novim i neočekivanim putevima. Drugi primer je ponovno uspostavljanje, u ime demokratske većine, etničkih nacionalnih diktatura u delovima bivšeg Sovjetskog Saveza i Jugoslavije.

⁹ Te države bile su: Španija, Italija, Poljska, Mađarska, Čehoslovačka, Estonija, Latvija, Litvanija, Bugarska, Jugoslavija i Rumunija. O njihovom neuspehu vidi: H. Linc, „La crisis de las democracias“, u: Mercedes Cabrera, i dr., uredn., *Europa en crisis, 1919–1939* (Madrid: Edit. Pablo Iglesias, 1992), 231–280.

ovih evropskih intelektualnih i ideoloških strujanja, o čemu svedoče primeri sa *Estado novo* pod Vargasom u Brazilu i peronizmom u Argentini.

Iako podrška demokratiji nikad nije prenaplašena, čak ni u kontekstu najpozitivnijeg *Zeitgeist*-a, već u kasnim sedamdesetim je duh vremena u najvećem delu sveta (uz značajan izuzetak sa ojačanim fundamentalizmom u islamskoj kulturnoj zajednici) zaista bio takav da ona kao politički sistem nije imala većeg ideološkog premca. Svakako, činjenica je i da je komunizam bio ušančen u SSSR-u i režimima potčinjenim njemu u Istočnoj Evropi, ali se izjava jednog eminentnog poljskog filozofa da je sovjetska invazija u Čehoslovačku 1968. godine predstavljala kliničku smrt marksističkog revizionizma u Centralnoj i Istočnoj Evropi ipak pokazala proročkom.¹⁰ Do 1977, naime, pitanje ljudskih prava dobilo je toliku panevropsku podršku da je većina istočnoevropskih režima pristupila Helsinškim sporazumima.¹¹ Fašizam i nacizam sasvim su diskreditovani posle Drugog svetskog rata i prestali su da budu privlačni. Posle Vatikana II (1961–1963) katolicizam je usvojio ideološku i institucionalnu poziciju više nego ikad okrenutu demokratiji (ako ne kapitalizmu).¹² U modernoj eri su većina sigurnih i uspešnih monarha sada ustavni šefovi država u parlamentarnim demokratijama. Egipatska i peruanska vojna opcija, tako zanimljive u šezdesetim, već su imale mnogo manje pristalica u svetu do sredine sedamdesetih. S druge strane, iskustva latinoameričke levice sa novim tipom vojno-birokratskog režima doprinela su dubokoj revalorizaciji demokratije, ne samo kao taktički instru-

¹⁰ Leszek Kolakowski, *Main Currents of Marxism* (Oxford: Oxford Univ. Press, 1978), 3: 465.

¹¹ O uticaju potpisivanja Helsinških sporazuma na domaću politiku istočnoevropskih zemalja i Sovjetskog Saveza, vidi: Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Twentieth Century* (Norman: Oklahoma Univ. Press, 1991), naročito 85–100.

¹² O Vatikanu II i o tome kako se time unapredio status demokratije u rimokatoličkoj teologiji, vidi: George Weigel, *The Final Revolution: The Resistance Church and the Collapse of Communism* (New York: Oxford Univ. Press, 1992), naročito 67–74.

ment već i kao vrednost po sebi.¹³ Nade koje su neki demokrati polagali u jugoslovensko radničko samoupravljanje kao školu demokratije, potpuno su se izjalovile. U Africi su jednopartijske države do ranih devedesetih izgubile gotovo sav svoj kredibilitet kao mobilizatorski režimi, i postale sve omraženije kao formule za eksploataciju, za nedemokratske elite.

Efekat difuzije

Zeitgeist u svetskoj politici odnosi se na ranije istorijske ere. Međutim, efekat difuzije u međunarodnoj političkoj zajednici, a naročito u onoj koja je snažno povezana kulturom, aparatom prisile i komunikacionim sistemom, može da se oseti čak i u periodima od nekoliko nedelja, pa i dana. Predstave o zakonitostima ljudskih kreacija kao što su demokratski sistemi, suštinski su drugačije nego te predstave u fizičkim naukama jer nikad dva momenta u istoriji ne mogu biti sasvim istovetna. Ljudska bića oslanjaju se na ranije događaje, i ako im oni izgledaju neposredno značajni, često svesno ili nesvesno pokušavaju da prilagode svoje ponašanje, kako bi postigli ili izbegli ishod koji žele. Politiku je moguće učiti. Na primer, kada je izbila portugalska revolucija, španski konzervativni lider Manuel Fraga izrazio je spemnost da predvodi demokratsku promenu jer nije želeo da postane Kaetano Španije.¹⁴ U istom smislu je Huan Karlos u Španiji nesumnjivo bio pod uticajem grčkog slučaja u kome je njegov pašenog kralj Konstantin izgubio presto zbog svoje neodlučnosti oko demokratije.

Opštije rečeno, mi pretpostavljamo da što je jedna grupa zemalja čvršće povezana, to će više uspešna tranzicija u bilo kojoj pojedinoj zemlji u grupi imati tendenciju da transformiše raspoloživi dijapazon političkih alternativa za ostale članice grupe. U samoj stvari, kao što ćemo videti u tekstu o Centralnoj

¹³ Revalorizacija demokratije koju je sprovela levica proizvela je jedan novi žanr literature. O jednom takvom primeru kod: F. Weffort, *Why Democracy?*, u: A. Stepan, uredn., *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation* (New York: Oxford Univ. Press, 1989), 327–350.

¹⁴ Fraga je mislio na zbacivanje postsalazarskog lidera Portugalije Marčela Gaetana, koji nije uspeo da pokrene tranziciju.

i Istočnoj Evropi u 1989, međunarodni efekti difuzije mogu preko noći promeniti politička očekivanja elita, ponašanje masa i odnose snaga u okvirima režima. I za praktičare i za teoretičare, efekti difuzije dobili su u značaju u modernom svetu sa revolucijom u oblasti komunikacija. Danas je moguće da preko televizije i radija gotovo čitavo stanovništvo susednih zemalja doživi nagli dramatični kolaps nedemokratskog režima i da takvo iskustvo odjednom postane snažna nova komponenta u domaćoj politici.¹⁵

Uticaj ekonomije na legitimnost sistema i prinudu

Kakav je odnos između poimanja građana o društveno-ekonomskoj efikasnosti režima i njihovog shvatanja legitimnosti samog režima? Na koji način privreda utiče na izgled za promenu nedemokratskog režima? Ako je tranzicija otpočela, kako privreda utiče na šanse za demokratsku konsolidaciju? Da li konstantni privredni rast na isti način pomaže demokratskim i nedemokratskim režimima? Da li ekonomsko opadanje podjednako deluje i na demokratski i na nedemokratski režim?

Mi smo skloni da prihvatimo dobro obrazloženu korelaciju da ima veoma malo demokratskih zemalja na sasvim niskom nivou društveno-ekonomskog razvoja i da je većina zemalja na visokom nivou tog razvoja demokratska.¹⁶ Većina značajnih modernih pokušaja tranzicije, prema tome, događa se u zemljama na srednjim nivoima razvoja. Međutim, taj odnos između nivoa razvoja i verovatnoće uspostavljanja demokratije

¹⁵ Sve zemlje o kojima je reč u ovoj knjizi bile su u izvesnoj meri izložene delovanju difuzije, a najdramatičnije se to događalo u zemljama centralne i istočne Evrope.

¹⁶ Ova formulacija prvi put je izneta kod: Seymour Martin Lipset, „Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review* (mart 1959), 69–105. Lari Dajamond je prikazao trideset godina literature o ekonomskom razvoju i demokratiji i zaključio da Lipsetova teorija ima široku potvrdu u realnosti. Vidi: Diamond, „Economic Development and Democracy Reconsidered”, u: Gary Marks and Larry Diamond, uredn., *Reexamining Democracy* (Newbury Park: Sage, 1992), 93–139.

ne govori nam mnogo o tome *kada, kako i da li će* do tranzicije doći i da li će se ona uspešno završiti. U stvari, po našem mišljenju, često je veoma teško ili čak nemoguće u tom kritičnom kontekstu srednjeg nivoa razvoja i izići sa preciznim stavom o delovanju privrede na procese demokratizacije.¹⁷ Međutim, ako se primeni analitički okvir kojim se kombinuju politika i privreda i ako se pri tom usredsredi na legitimnost, moguće je doći do mnogo jasnijih zaključaka. Svakako su za teoriju tranzicije ekonomski trendovi kao takvi manje značajni od shvatanja o alternativama, od osude režima i poimanja njegove legitimnosti od strane značajnih segmenata stanovništva ili velikih institucionalnih aktera. Zašto?

Za teoretičare i praktičare koji polaze od činjenice postojanja tesnog odnosa između privrede i stabilnosti režima, svakako da zdravi ekonomski uslovi predstavljaju pozitivan činilac za svaki režim. Mi, međutim, mislimo da je ova postavka teorijski i empirijski neodrživa. Verujemo, naime, da postoje dobri teorijski razlozi zbog kojih konstantan privredni razvoj može početi da nagriza nedemokratski režim. S druge strane, ne vidimo zašto bi takav ekonomski razvoj štetno delovao na demokratski režim. Iz perspektive uticaja ekonomije na politiku, nismo nikako u stanju da formulišemo kakvu validnu propoziciju koja bi glasila: pod uslovima velikog ekonomskog prosperiteta neće biti nikakvih motivacija za tranziciju iz nedemokratskog u demokratski režim. To je zaista tako zbog toga što državna elita i njeni bliski društveno-ekonomski saveznici u početku obično brane mnoge nedemokratske režime, a naročito one autoritarne, kao potrebne, s obzirom na *izuzetne* teškoće (često privredne) sa kojima se državno-politička zajednica suočava. Na taj način, produženi ekonomski prosperitet, naročito u autoritarnom režimu, može nagristi osnovicu opravdanosti režima ukoliko se ona oslanja na izuzetne okolnosti. Produženi ekonomski uspeh može doprineti opštem shvatanju da izuzetne prinudne mere nedemokratskog režima nisu

¹⁷ O specifičnom odnosu između ekonomskog rasta i početka demokratske tranzicije nedemokratskih režima mnogo se raspravljalo u literaturi. Vidi, na primer, Jose Maria Maravall, *Los resultados de la democracia: Un estudio del sur y el este de Europa* (Madrid, Alianza Editorial, 1995).

više potrebne, a takođe i eventualnoj eroziji novog ekonomskog prosperiteta.

Produženi ekonomski prosperitet može doprineti i nastanku društvenih promena koje podižu cenu represije i tako posredno olakšavaju prelazak ka demokratiji. Produžena ekonomska ekspanzija obično znači i razvoj srednje klase, podizanje značaja kvalifikovane radne snage, ekspanziju obrazovanja, veće kontakte sa drugim društvima preko televizije, radija i putovanja, a takođe i veću raznolikost mogućih protesta. Ima čak i verodostojnih dokaza o tome da u okviru nekih teritorija povećanje regionalnog bogatstva rađa očekivanja građana da policija mora prema njima da postupa dobro.¹⁸

U praksi je bilo slučajeva da je stabilan prosperitet izmenio odnose snaga u korist demokratskih strujanja. U stvari, tri slučaja u našem proučavanju, Pinočeov Čile, Brazil ranih sedamdesetih i Frankova Španija u poslednjih dvadeset godina (a i Južna Koreja) imala su najviše svetske stope ekonomskog rasta. Taj rast u Španiji doprineo je verovanju nekih najvažnijih elemenata autoritarnog režima, a i industrijske elite, da će se sa ekonomskim prosperitetom nastaviti i u budućnosti u demokratskijem okruženju. Vremena su se promenila a sa njima i režim.¹⁹ U Brazilu je umereno vojno krilo najavilo program liberalizacije u septembru 1973, posle pet godina nevidenog rasta i pre naftne krize, izuzetno visokih kamatnih stopa i prateće dužničke krize. Septembra 1973. vojna uprava zemlje mislila je da je privreda u odličnom stanju i da režimu ne pretila nikakva politička opasnost. U odsustvu vanrednih okolnosti koje su u njihovim sopstvenim očima opravdavale njihov raniji puč, vojni vrh počeo je da veruje kako je dalje autoritarno upravljanje ne

¹⁸ Vidi o rezultatima anketa u vezi sa ovim pitanjem: J. Linc, „Ecological Analysis and Survey Research“, u: M. Dogan and S. Rokkan, uredn., *Quantitative Ecological Analysis in the Social Sciences* (Cambridge: MIT Press, 1969), 91–131, naročito tabelu 1, str. 113.

¹⁹ S tim u vezi, Adolfo Suarez, pre no što je postao predsednik vlade Španije, rekao je sledeće: „Naš narod, koji je na početku Frankove vladavine tražio samo hleba, danas ima veće potrošačke zahteve, pa isto tako, ako je tada zahtevao red i poredak, danas traži slobodu političkog udruživanja.“ Govor u Kortesu 9. juna 1976.

samo potrebno već i da doprinosi samostalnosti snaga bezbednosti i „argentinizaciji Brazila“.²⁰ U Čileu su mnogi ključni industrijalci koji su 1980. verovali da je Pinoče neophodan, u 1988. počeli da veruju da je rizik poštenih izbora za ekonomski model manji nego rizik podržavanja Pinočea u izborima koji ne bi bili fer.²¹ U sva tri ova slučaja element ekonomskog prosperiteta doprineo je formiranju novih shvatanja o budućim alternativama i smanjenju otpora demokratskim alternativama.

Sasvim suprotno tome, kad razmatramo režime u procesu demokratizacije ili one u kojima je demokratija učvršćena, nema teorijskih razloga niti empiričkih dokaza kojima bi se podržala teza da ekonomski rast doprinosi eroziji režima. Razume se, revolucija sve većih očekivanja ljudi može izazvati nove zahteve prema demokratskoj vladi, ali se time ne napada sama njena osnovica. U stvari, ako se režim zasniva na dvostrukoj legitimnosti demokratskih procedura i društveno-ekonomske efikasnosti, izgledi za javljanje neke fundamentalne alternative režimu među značajnijim grupama u društvu (naravno, ako ne postoji problem državnosti) empirički su zanemarljivi.

Teški ekonomski problemi, pak, na veoma različite načine utiču na demokratske i nedemokratske režime, a naročito na one autoritarne. Postoje jaki teoretski razlozi zbog kojih će oštar ekonomski pad (na primer, pet godina neprekidnog negativnog rasta) negativno delovati kako na demokratski tako i na nedemokratski režim, iako na ovaj drugi znatno više. Moderni nedemokratski (i, naročito, autoritarni) režimi često veoma zavise od svog *funkcionisanja*. Teorija nas zato navodi na zaključak da demokratski režim raspolaže sa dva vredna izvora obezbeđenja protiv kontinuelnog ekonomskog nazadovanja, koje nedemokratski režim nema: njegovo pravo na legitimnost zasnovano na njegovom nastanku, a zatim činjenica da su uvek na vidiku izbori sa mogućnošću da se dođe do alternativnog društveno-ekonomskog programa bez promene režima. To znači da mnoge nove demokratije imaju oko osam godina vremena da

²⁰ Stepan, *Rethinking Military Politics*, 32–33.

²¹ Vidi intervju sa jednim od vodećih lidera jedne poslovne interesne grupe u Čileu, kod: A. Stepan, „The Last Days of Pinochet?“ *New York Review of Books* (2. jun 1988): 33.

predahnu: četiri ili nešto više za početnu vladu, i oko četiri godine za alternativnu vladu.

Ova teorijska pretpostavka dobila je snažnu empirijsku podršku u podacima koje su obradili Fernando Limongi i Adam Przeworski. U svojoj studiji o Južnoj Americi između 1945. i 1988, oni su utvrdili da je mogućnost da jedan nedemokratski režim preživi tri uzastopne godine negativnog rasta – 33 procenta; dok je mogućnost da demokratski režim to isto preživi – 73 procenta. Dramatičnije od toga, po njihovim podacima, *nijedan* nedemokratski režim nije preživeo duže od tri godine neprestanog negativnog rasta, dok se mogućnost demokratskog režima u ovom smislu proteže na četiri do pet godina sa procentima 57 i 50.²²

Okrenimo se sada našoj argumentaciji povodom ekonomskih i političkih dimenzija *alternativa* i *osuda sistema* u nedemokratskim i demokratskim zemljama. Ako je politička situacija takva da nema odgovarajuće šire svesti o mogućoj alternativi, nedemokratski režim često može nastaviti da vlada prisilnim metodima. Međutim, kad se razvije uverenje da su druge alternative moguće (a i poželjne), politička ekonomija legitimnosti i prisile oštro se menja. Ako se sposobnost prisile nedemokratskog režima smanji (na primer, usled unutrašnjih neslaganja ili povlačenja vitalnih spoljnih garancija), politička ekonomija produžene stagnacije može doprineti eroziji režima. U samoj stvari, promene u sferi politike a ne u sferi ekonomije jesu te koje izazivaju eroziju režima; drugim rečima, *efekti* slabe privrede često moraju da nalaze svoj put kroz političku promenu.

Pitanje bacanja krivice na sistem takođe je od bitne važnosti za sudbinu demokratija. [Izraz *demokratija* u citavoj knjizi često se koristi u značenju: zemlja u kojoj je sistem demokratski – prim. prev.] Kao što je navedeno na drugom mestu u knjizi, ekonomska kriza u međuratnoj Evropi bila je velika u zemljama kao što su Holandija i Norveška (koje se nisu raspale) kao i u Nemačkoj i Austriji (koje su se raspale). Ono što je

²² Fernando Limongi and Adam Przeworski, „Democracy and Development in South America, 1945–1988.“ (University of Chicago, 27. okt. 1993, neobjavljen rukopis).

ekonomsku krizu učinilo krizom političkog sistema u Nemačkoj i Austriji jeste činjenica da su jake grupe na desnici i leviци imale sopstvene alternative režimu i tako ga izložile napadu. Raspad Nemačke i Austrije, prema tome, izazvalo je politički motivisano optuživanje režima pre nego ekonomska kriza *per se*.²³

Ključno pitanje za demokratije jeste da li njihovi građani veruju da se u datim okolnostima demokratska vlada zaista zalaže u svom pokušaju da prevaziđe ekonomske probleme. Važno je naglasiti da će politička ekonomija legitimnosti izazvati ozbiljne i možda nerešive probleme za demokratsku konsolidaciju u onim slučajevima u kojima se *samo* demokratski sistem optužuje za nesposobnost da stvori program prevazi-lazjenja ekonomske krize.

Ukratko, šta se sve može i ne može reći o teoriji tranzicije i o uticaju ekonomije na legitimnost? Teorija i empirijski podaci ukazuju na to da više godina uzastopnog nazadovanja privrede smanjuje izgleda za preživljavanje i nedemokratskog i demokratskog režima. S druge strane, zemlja u kojoj je privredni rast pozitivan, uz sve ostale uslove jednake, ima bolje šanse za učvršćenje demokratije nego ona u kojoj je taj rast negativan. Osim toga, i teorija i podaci pokazuju i da je od ekonomskih teškoća bolje izolovan demokratski režim nego nedemokratski. Odgovor na pitanje može li zemlja koja teži demokratiji izdržati ekonomske teškoće, pak, u velikoj meri zavisi od stepena osude sistema po neekonomskim osnovama i od shvatanja i masa i elite o poželjnosti usvajanja drugih alternativa. To je, prema tome, pitanje odnosa. Teoretski je moguće, a u praksi se to i događalo, da režim koji je u početnoj fazi demokratizovanja trpi od opadanja poverenja naroda u društveno-ekonomsku efikasnost demokratije, iako se *u isto vreme* pojačava uverenje da je demokratija najbolji mogući politički sistem za zemlju kao što je naša.²⁴

²³ Detaljnije o argumentaciji o ovom pitanju kod: J. Linz and A. Stepan, „Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons“, u: R. Pastor, uredn., *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum* (New York: Holmes and Meyer, 1989), 41–61.

²⁴ Vidi: Linz and Stepan, „Political Crafting...“ u prethodnoj napomeni.

U takvim slučajevima, međutim, kad građani počinju da veruju kako demokratija *kao takva* komplikuje ekonomski problem ili kako nije sposobna da definiše ili sprovede odgovarajuću strategiju ekonomske reforme, osuda sistema u navedenom smislu može veoma pogoršati politički efekat ekonomski teških vremena. I, što je još važnije, ekonomske krize imaće tendenciju da dovode do ekonomskog sloma u onim slučajevima u kojima se moćne grupe spolja ili, što je fatalnije, *u okviru* vlade sve više zalažu za to da su nedemokratske alternative vladavine jedino rešenje za ekonomsku krizu.

U situaciji permanentne krize, posle bar jedne demokratske vlade na vlasti – i ako se dokaže da demokratski politički činici nisu sposobni ili voljni da tragaju za rešenjima i ako, čak, dodatno komplikuju problem time što jedni druge ometaju ili se ne protive korupciji – ključni akteri će svakako potražiti druge alternative. One, međutim, ne moraju biti ostvarljive. Prethodno iskustvo ključnih aktera sa alternativama možda je već opterećeno neuspehom u traganju za njima. U takvim okolnostima mnogi od tih aktera mogu se pomiriti sa neefikasnom demokratijom. Takva rezignacija ne mora sprečiti krizu, nemire i pokušaje lokalnih državnih udara, ali svakako ne vodi promeni režima. Ona, ipak, otežava konsolidaciju, a može dovesti i do slabljenja demokratije.

Uslovi donošenja ustava

Jedan zanemareni aspekt demokratske tranzicije i konsolidacije tiče se uporedne analize konteksta u kojima se usvajaju ili zadržavaju ustavne formule. Ne pokušavajući da prikazemo sve moguće varijacije, samo ćemo pomenuti šest veoma različitih mogućih konteksta donošenja (ili zadržavanja) ustava i odgovarajućih formula, naznačujući koje to probleme oni mogu izazvati za demokratsku tranziciju i konsolidaciju. Pri tom, počinjemo od onih konteksta i formula koji najviše ograničavaju demokratsku konsolidaciju u postojećem stanju, da bismo završili sa onima koji to najmanje čine.²⁵

²⁵ Neophodni izvori kad je reč o ustavima i demokratiji: Jon Elster and Rune Slagstad, uredn., *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge: Cam-

1. Zadržavanje ustava koji je stvorio nedemokratski režim u kome postoje rezervisani domeni moći i komplikovana procedura menjanja ustava. – Ovi ograničavajući uslovi mogu predstavljati cenu koju je odlazeći režim sposoban da naplati da bi predao formalnu vlast nad državnim aparatom. Međutim, ako se u tom ustavu *de iure* zadržavaju nedemokratski rezervisani domeni i ako na njima insistiraju odlazeći prvaci nedemokratske vlasti, tranzicija, kako je mi definišemo, neće moći da se završi sve dok se ovakva ovlašćenja ne uklone. Ako je procedura promene ustava veoma teška, to dalje komplikuje proces demokratske tranzicije i konsolidacije, za šta je Čile najjasniji primer obrađen u ovoj knjizi.

2. Zadržavanje ustava na papiru, koji može neočekivano destabilizovati i paralisati sistem ako se upotrebi u uslovima konkurentskih izbora. – U nekim nedemokratskim ustavima mogu postojati veoma razrađeni postupci donošenja odluka, i mnoge norme o pravima i proceduri koje, međutim, nemaju dejstva na funkcionisanje nedemokratskog režima jer je u njemu ustav samo fikcija. Ali, u uslovima u kojima postoji izborna konkurencija, takav ustav može početi da živi svojim životom, što može učiniti gotovo nemogućim dolaženje do demokratski obavezujućih odluka. U takvim slučajevima ustav može delovati u pravcu uništenja države, pa ga treba menjati što pre, kako ne bi paralisao čitav sistem. Najuočljiviji primer ovakvog ustava je sovjetski tip, primenjen u saveznim ustavima u bivšem SSSR-u, Jugoslaviji i Čehoslovačkoj.

3. Ustav koji kreira privremena vlada i koji sadrži neka *de iure* nedemokratska ovlašćenja. – Čak i ako je stari nedemokratski režim uništen i ako su mnoge političke reforme sprovedene, sama demokratska tranzicija se ne može završiti ukoliko se ne

bridge Univ. Press, 1988); Douglas Greenberg, S. Katz, M. Oliveira, and S. Wheatly, uredn., *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World* (New York: Oxford Univ. Press, 1993); Bruce Ackerman, *The Future of Liberal Revolution* (New Haven: Yale Univ. Press, 1992); A. E. Dick Howard, uredn., *Constitution Making in Eastern Europe* (Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1993); i časopis *East European Constitutional Review*, koji izlazi tromesečno od 1992. Pravni fakultet Univerziteta u Čikagu u saradnji sa Univerzitetom Centralne Evrope.

uklone nedemokratske komponente ustava koji je stvorila privremena vlada, što ćemo videti na primeru Portugalije. No, čak i kad su te nedemokratske odredbe eliminisane, samo poreklo ustava donetog pod privremenom vladom može štetiti demokratskoj konsolidaciji zbog njegove neadekvatnosti u novoj situaciji i slabe prihvatljivosti u društvu uopšte.

4. Korišćenje ustava stvorenog u krajnje ograničavajućim okolnostima, koji odražava moć kojom *de facto* raspolažu nedemokratske institucije i snage. – Ovakav ustav može formalno biti demokratski i tako u skladu sa tranzicijom koja je izvedena, ali zato demokratska konsolidacija može biti ometena jer ograničena ustavotvorna skupština, verujući da su za formiranje i učvršćenje demokratske politike pogodniji drugi institucionalni aranžmani, može biti *de facto* sprečena da to i ostvari. U izvesnoj meri ilustracija ove situacije je Brazil.

5. Restauracija prethodnog demokratskog ustava. – Ovom formulom sprečava se potencijalno teška debata o ustavnim alternativama i često joj pribegavaju državno-političke zajednice koje pristupaju ponovnoj demokratizaciji, kako bi ubrzale čitav proces, izbegle konflikte i pozvale se na istorijski kontinuitet i legitimitet. Treba, međutim, ukazati na to da jednostavna restauracija može izazvati dva problema za demokratsku konsolidaciju. Prvo, ako je zemlja pretrpela velike promene tokom autoritarnog perioda, moguće je da novi ustavni aranžman bude pogodniji za demokratsku konsolidaciju. Drugo, restauracijom se takođe polazi od toga da političke procedure i institucije starog ustava nisu igrale nikakvu ulogu u slomu ranije demokratije. Ako su stari demokratski aranžmani u stvari doprineli slomu demokratije, sama restauracija sprečava istorijsku mogućnost konstruisanja novih i poboljšanih aranžmana kroz različite procedure i simbole. Urugvaj i Argentina su primeri koje vredi analizirati iz ove perspektive.

6. Slobodno i sporazumno stvaranje ustava. – Do ovoga dolazi kad se demokratski izabrani predstavnici okupe kako bi u slobodnoj debati iskovali nove ustavne aranžmane za koje smatraju da su najpogodniji za učvršćenje demokratije u njihovoj zemlji. Idealno, ustavotvorna skupština treba da izbegava stranački ustav koji će odobriti samo privremena većina, što će izazvati snažnu manjinu da odmah stavlja na dnevni red reviziju

ustava i time otežati konsolidovanje demokratskih institucija. Pri tom je optimalna formula ona po kojoj se do odluka o pitanjima koja su potencijalno veoma sporna dolazi pre konsenzusom nego nadglasavanjem, i po kojoj ustavotvorna skupština još više dobija na legitimnosti ako dobije podršku na referendumu, kojim se uspostavlja demokratski ambijent za eventualne dalje promene, kao što je prenošenje vlasti na niže jedinice (ukoliko i to treba rešavati).²⁶ U ovoj knjizi samo se Španija uklapa u ovaj obrazac.

U daljem tekstu obradićemo način na koji kombinacija funkcionisanja naših arena (kao što su političko društvo, vladavina prava i ekonomsko društvo) i naših varijabli (kao što su tip režima, državnost, i one o kojima je bilo reči u ovom poglavlju) utiče na procese prelaska u demokratiju i procese njenog učvršćenja u tri različita društveno-politička (i geografska) regiona sveta: Južnoj Evropi, južnom jezgru Latinske Amerike i postkomunističkoj Evropi.

Iako verujemo da su demokratska tranzicija i demokratska konsolidacija međusobno tesno povezani procesi, verujemo i da poslenici u oblasti društvenih nauka mogu i treba da teže što je moguće preciznijem objašnjenju pojma potpune tranzicije i konsolidovane demokratije u svakom pojedinom političkom sistemu. U drugom delu knjige mi dokazujemo ne samo da su Španija, Portugalija i Grčka dovršile demokratsku tranziciju, već da su sve tri postale i zemlje sa konsolidovanom demokracijom. Pošto ima mnogo studija o tranziciji u Južnoj Evropi, a relativno malo o samoj konsolidaciji, u našem proučavanju zemalja ovog regiona posvetili smo posebnu pažnju tome kako nesigurne i čak teške tranzicije mogu dovesti do učvršćenja demokratije.

²⁶ O ustavima postignutim konsenzusom i širokom nacionalnom debatom vidi kod: Ackerman, *The Future of Liberal Revolution*, 46–68.