

==Gordana Ilić ◆ Ivan Vukadin ==

Filozofski fakultet Sveučilišta u Mostaru

gordana.ilic@ff.sum.ba – ivanvukadin2@gmail.com

UDK: 321.72/.74(497.6)

316.323.7:316.4

Izvorni znanstveni članak

POSTKOMUNISTIČKA TRANSFORMACIJA I DEMOKRATSKA KONSOLIDACIJA: UZROČNA ANALIZA NEUSPJEHA KONSOLIDACIJE DEMOKRACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak

Problematika postkomunističkih transformacijskih procesa svojom se složenošću izdvaja od ostalih promjena sustava unutar trećega vala demokratizacije dok se transformacija u Bosni i Hercegovini po svojoj jedinstvenosti razlikuje od drugih postkomunističkih transformacijskih procesa. Uz probleme stvaranja države, demokratizaciju i preobrazbu gospodarskoga sustava, koji su bili zajednički svim postkomunističkim državama, Bosna i Hercegovina suočila se s dubokim unutarnjim problemom podijeljenoga poslijeratnoga društva i slijedom toga razlikama triju nacionalnih političkih elita i međunarodnih aktera o viđenju institucionalnoga oblika političkoga sustava, što je postalo ključnom preprekom za konsolidaciju demokracije.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, demokratizacija, demokracija, postkomunistička transformacija

POST-COMMUNIST TRANSITION AND DEMOCRATIC CONSOLIDATION: A CAUSAL ANALYSIS OF FAILURE OF CONSOLIDATION OF DEMOCRACY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

The problem of post-communist transitional processes is distinguished by its complexity from the rest of the changes within the third wave of democratisation in general, while the transition in Bosnia and Herzegovina is differentiated by its uniqueness from other post-communist transitional processes. Along with the problems of the creation of the state, democratisation and the transformation of the economic system, which were common to all post-communist states, Bosnia and Herzegovina has faced with a deep inner problem of a divided post-war society and subsequently with the different seeing of institutional format

of the political system by the three national political elites and international actors, which has become the key barrier for the consolidation of democracy.

Key words: Bosnia and Herzegovina, democratisation, democracy, post-communist transition

Uvod

Unutar transformacijskih procesa postkomunističkih država može se uočiti problematika koja, kako izlaže Wolfgang Merkel, jedan od najuglednijih njemačkih teoretičara politološkog istraživanja transformacije, nema „historijskih uzora“, a ne postoje ni drugi čimbenici koji bi mogli pogodovati, primjerice, demokratizaciji sustava vlasti unutar drugoga vala demokratizacije.¹ Stoga je transformacijska problematika sustava vlasti nastalih na urušenim totalitarnim komunističkim postavkama jedinstvena i neusporediva s onim sustavima koji su kao teret naslijeđa imali autoritarne režime s predautoritarnim demokratskim sustavima vlasti. Osim toga, ne manje važnu ulogu od vrste preddemokratskoga režima ima i njegova dužina kao supstancijalno važan element koji određuje dubinu ukorijenjenosti nedemokratskih iskustava. Naime, što je režim duže trajao to je teže prevladati nedemokratska preddemokratska iskustva od onih s kraćim vremenskim trajanjem. Pri tome je nužno razlučiti i sam pojam transformacije, koji Merkel shvaća kao temeljitu i zbiljsku promjenu političkoga režima kroz trijadu, kraj staroga sustava, demokratizaciju i konsolidaciju novoga sustava, pri čemu transformaciji ne pridaje neko posebno značenje, nego ga smješta kao viši pojam koji uključuje mijenjanje režima i promjenu režima, mijenjanje sustava i promjenu sustava ili tranziciju.² Samuel Huntington u svojoj prestižnoj analizi prikazuje da se demokratizacija povijesno razvijala kroz tri vala uz pripadajuće protuvalove. Stoga je val demokratizacije označio kao skupinu prijelaza iz nedemokratskih u demokratske režime, koji se događa u posebnu razdoblju i koji značajno broičano nadmašuje prijelaze u suprotnome smjeru.³

1. Valovi demokratizacije

Prema utjecajnim i općeprihvaćenim Huntingtonovim prikazima u prvom „dugom vala demokratizacije“, kojemu su začetci u Francuskoj i Američkoj revoluciji,

¹ Usp. Wolfgang MERKEL, *Transformacija političkih sustava: uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije*, Zagreb, 2011., str. 307.

² *Isto*, str. 54. – 55.

³ Usp. Samuel P. HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, 1991., str. 15.

i koji je trajao između 1828. i 1926. godine, gotovo 30 zemalja uvelo je minimalne demokratske institucije vlasti, na čelu sa Sjedinjenim Američkim Državama. U tu prvu skupinu država bile su uključene i Švicarska, prekomorski britanski dominioni, Francuska, Velika Britanija te nekoliko manjih europskih država koje su otpočele demokratizaciju prije kraja stoljeća. Kratko prije Prvoga svjetskoga rata s demokratizacijom su otpočele i Italija i Argentina, a nakon rata, kada prvi val doseže svoj vrhunac, uz pomoć minimalnih demokratskih standarda kroz uvođenje slobodnih izbora, u tu skupinu država svrstale su se i druge države europskoga i američkoga kruga. Prvi dugi val demokratizacije prekinut je „autoritarnim protuvalom“ koji je otpočeo Mussolinijevim maršem na Rim 1922. godine, a ojačao usponom fašizma, komunizma i vojnih diktatura.⁴ Huntington tvrdi da su u tom protuvalu zemlje poput Jugoslavije i Bugarske, koje nikada nisu upoznale pravu demokraciju, bile podvrgnute novim oblicima oštrije diktature.⁵

Drugi, kratki val demokratizacije, počeo je tijekom Drugoga svjetskoga rata i nastavio se sve do 60-ih godina 20. st. pokrenuvši razvoj demokratskih institucija i procesa vlasti u Zapadnoj Njemačkoj, Italiji, Grčkoj, Turskoj, Japanu, Koreji te nekim državama Latinske Amerike. U tom valu demokracija otpočela je konsolidacija i u novoutemeljenoj državi Izraelu i postkolonijalnoj Indiji. U isto vrijeme dok je u ostatku svijeta na djelu bila demokratizacija nedemokratskih političkih režima, nad istočnim dijelom Europe bujali su totalitarni komunistički režimi. Unutar drugoga vala demokratizacije najsnažniji protuval dogodio se na području Latinske Amerike, gdje je pomak prema autoritarnosti najočitiji bio u Peruu 1962. godine kada je vojska intervenirala kako bi promijenila rezultate izbora. Vojni udari razorili su i vlade u Brazilu, Boliviji, Argentini, Urugvaju i Čileu.⁶ U Aziji se protuval prenio na Pakistan, Koreju i Filipine dok je u Indiji Indira Gandhi 1975. proglasila žurnu vladu i suspendirala demokratske prakse. Grčku je protuval zahvatio „kraljevskim“ državnim udarom 1965. i vojnim udarom 1967. dok je u Turskoj vojska 1960. uklonila izabranu vladu koju je ponovno vratila 1961. da bi 1970. vojska ponovno intervenirala te 1973. godine dopustila povratak izabranoj vladi. I afričke postkolonijalne države s krhkim demokratskim standardima podlegle su protuvalu. Među njima značajno je mjesto zauzimala Nigerija koja je 1966. podlegla vojnome puču.⁷ I doista, kao što navodi Huntington, globalni protudemokratski zaokret 60-ih i ranih 70-ih godina

⁴ Usp. *isto*, str. 17.

⁵ „Countries such as Yugoslavia and Bulgaria that had never known real democracy were subjected to new forms of harsher dictatorship.“, *Isto*, str. 18.

⁶ Usp. *isto*, str. 19.

⁷ Usp. *isto*, str. 20.

20. st. „bio je impresivan“.⁸ U samo jednoj godini, 1962., trinaest je vlada u svijetu podleglo državnom udaru, a do 1975. bilo ih je trideset osam. Osim po protuvalovima demokracije nastale u drugom valu po svojim su obilježjima bile drukčije od onih nastalih unutar prvoga vala. Njihove liberalne tradicije bile su slabije pa se predstavništvo putem stranaka pokazalo kao njihova prednost. „Stranke koje se u američkom Ustavu nisu spominjale, postale su do drugoga vala vodeći demokratski instrument.“⁹

Treći val demokratizacije počeo je okončanjem desničarskih diktatura, najprije u Portugalu 1974., iste godine zahvatio je Grčku, a godinu dana poslije i Španjolsku. Svoj uspon nastavio je početkom osamdesetih godina u Latinskoj Americi padom vojnih režima. Zahvatio je i Istočnu Aziju, Tajvan, Filipine, Južnu Koreju i druge azijske države. Međutim, ono po čemu je treći val bio najsilniji bilo je urušavanje komunizma u Sovjetskom Savezu i Istočnoj Europi. Tim urušavanjem nedemokratskih sustava vlasti i njihovom demokratizacijom u svijetu su prevagnuli demokratski politički režimi. Unatoč toj tezi, brojne demokracije nastale unutar trećeg vala još se uvijek nisu potpuno konsolidirale, što pokazuju pojave nestabilnosti unutar tih, kategorijalno nazvanih, novih demokracija.¹⁰ Mnoge od njih još su na početku etabliranja institucionalne i procesne konsolidacije. Izazovi s kojima se dodatno suočavaju politički su problemi vezani za neliberalno naslijeđe i gospodarski problemi oštećeni kombinacijom neliberalne vlasti.¹¹ Stoga je raspad autokratskih sustava bio pogodno tlo za razvoj transformacijskih teorija i teorija institucionalnoga dizajna. Mirjana Kasapović vještom analizom pokazuje kako se institucionalni dizajn isprepliće s transformacijskim ili tranzicijskim teorijama „i to umnogome na štetu posljednjih“. Tvrdi da se teorija institucionalnoga dizajna izravno miješa „u rješavanje problema središnje faze demokratske tranzicije, a to je institucionalizacija demokracije“ te da

⁸ Isto, str. 21.

⁹ „Njemački Temeljni zakon (1949.) kodificira njihovu ulogu: „političke stranke sudjelovati će u oblikovanju demokratske volje naroda“. U nekoliko demokracija drugoga vala, važnost stranka potvrdilo je pojavljivanje jedne jedine stranke koja je dominirala u cijeloj jednoj generaciji: Kongresne stranke u Indiji, Kršćansko-demokratske u Italiji, Liberalno-demokratske stranke (LDP) u Japanu i Laburističke u Izraelu.“, Rod HAGUE – Martin HARROP, *Komparativna vladavina i politika*, Zagreb, 2009., str. 55.

¹⁰ Nužno je naglasiti da neki autori osporavaju postavke „klasične“ tranzicijske teorije unutar koje je najspornija problematika konsolidacije demokracije s obzirom na društvenu strukturu i sociokulturne pretpostavke postkomunističkih društava. Smatraju da ih ne treba korjenito mijenjati već da ih treba nadograditi i prilagoditi političkom kontekstu tih društava., Usp. Dražen LALIĆ – Pero MALDINI – Ivana ANDRIJAŠEVIĆ, „Otupjelo oruđe: neprimjerenost tranzicijskog koncepta za analizu konsolidacije demokracije“, *Analiza Hrvatskog politološkog društva*, Zagreb, god. VII., 2010., br. 1., str. 29. – 50.

¹¹ Usp. R. HAGUE – M. HARROP, *n. dj.*, str. 56.

je tranzicijskoj teoriji preuzela „važno predmetno područje, tendencijski je svodeći na bavljenje *prerekvizitima* demokratske transformacije.“¹²

2. Klasifikacije i tipologije demokracije

Pod utjecajem trećega vala demokratizacije u suvremenoj znanstvenoj literaturi pojavljuju se i zanimanja za klasifikacije i tipologije demokracije. Naime, sve do sredine prošloga stoljeća tvrdilo se da nedemokratski režimi poprimaju više oblika te da je demokracija jednostavno demokracija dok se danas bilježi porast zanimanja za preciziranjem što se to misli pod pojmom demokracije, a potreba za kompariranjem učinkovitosti njihovih javnih politika, legitimnosti i stabilnosti demokratskih režima postala je ultimativni motiv političkim znanstvenicima.¹³ Snažno zanimanje za kompariranje demokracija među prvima je pokazao Robert Dahl u svojim radovima među kojima je i sveobuhvatno djelo *Polyarchy* u kojemu je postavio osam općeprihvaćenih ključnih jamstava i institucionalnih aranžmana definiranja i mjerenja demokracije: sloboda udruživanja, sloboda izražavanja, pravo glasa, pravo da se bude biran, pravo političkih vođa da se natječu za potporu i glasove, alternativni izvori informacija, slobodni i poštteni izbori, institucije za donošenje javnih politika koje ovise o glasovima i drugim izrazima sklonosti.¹⁴

Mair izdvaja četiri važna i međusobno povezana čimbenika za kompariranje demokracija. Prvi je kompariranje demokratskih režima, potaknuto iz znanstvenih krugova, prije svih izdvaja Powella (G. B. Powell, *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, 1982.) i Lijpharta (A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, 1984.; *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 1999.¹⁵). Drugi je čimbenik potaknut trećim valom demokratizacije i rezultirao je klasificiranjem demokracija, stoga se bavi analizom raznolikosti i samim načinima funkcioniranja demokracija. Treći je institucionalni inženjering unutar kojega se predviđaju posljedice konkretnih odabira institucija dok je četvrti čimbenik za kompariranje demokracija novi institucionalizam, koji je sam po sebi svojevrstan obrat u političkoj znanosti s

¹² Mirjana KASAPOVIĆ, „Institucionalni dizajn – najkonjunktornija grana suvremene političke znanosti“, *Politička misao*, Zagreb, god. XLI., 2004., br. 1., str. 109.

¹³ Usp. Peter MAIR, „Demokracije“, Daniele CARAMANI, (ur.), *Komparativna politika*, Zagreb, 2013., str. 85.

¹⁴ Usp. Robert A. DAHL, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven – London, 1971., str. 3.

¹⁵ Lijphartova studija ažuriranog izdanja iz 1999. godine *Modeli demokracije, oblici i učinkovitost vlasti u trideset šest zemalja* prevedena je i na hrvatski jezik u izdanju Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, 2014.

obzirom na to da institucijama daje snagu neovisnih varijabli koje utječu na učinke demokracije.¹⁶

Collier i Levitsky ističu kako je val demokratizacije širom svijeta izazvao znanstvenike da istražuju dva kontradiktorna cilja. S jedne strane to je analitička diferencijacija koja nastoji obuhvatiti različite oblike demokracija koje su se pojavile, a s druge je konceptualna valjanost ili prikladnost demokracija na konkretnim slučajevima. Stoga pronalaze da je težnja za ovim ciljevima dovela do širenja konceptualnih inovacija i rezultirala podvrstama demokracija, odnosno dovela je do demokracije s pridjevima, „democracy with adjectives“¹⁷ pa tako među stotinama podtipova imamo primjere „autoritarne demokracije“, „neopatrimonialne demokracije“, „dominantno vojne demokracije“ ili „protodemokracije“.¹⁸

3. Transformacija komunističkih režima

Michael McFaul ističe da se transformacija komunističkih režima toliko razlikuje od sveukupnog trećeg vala demokratizacije u sedamdesetim i osamdesetim godinama prošlog stoljeća da se ta problematika uopće ne može svrstati unutar istoga poglavlja. Po njemu, riječ je o procesu dekomunizacije unutar bivših komunističkih režima te tvrdi da se radi o četvrtom valu, prema demokratizaciji i diktaturi.¹⁹ I Wolfgang Merkel odvaja transformaciju komunističkih režima u Istočnoj Europi i državama nastalima raspadom Sovjetskoga Saveza od svih promjena sustava u prvom i drugom valu demokratizacije.²⁰ Stoga je unutar teorija demokratske transformacije postignuto suglasje o tome da je unutar transformacijskih procesa postkomunističkih država Istočne Europe riječ o posebnoj transformacijskoj problematici dok se transformacija u Bosni i Hercegovini po svojoj jedinstvenosti razlikuje od drugih postkomunističkih transformacijskih procesa.

Kako su se transformacijski procesi postkomunističkih država odvijali unutar posebnih izazova koji su ponajprije proizašli iz konteksta autokratskih sustava, većinom totalitarnih, transformacija se događala na trima razinama: kao politička transforma-

¹⁶ Usp. P. MAIR, *n. dj.*, str. 85. – 87.

¹⁷ Autori navode kako se paralelni izraz „demokracija bez pridjeva“ usporedno pojavio u raspravama u Latinskoj Americi među istraživačima koji se bave postojanjem nepotpunih i kvalificiranih oblika demokracije, navodeći primjer Enrique Krauze, *Por una democracia sin adjetivos*, Mexico City: Joaquín Mortiz / Planeta, 1986., David COLLIER – Steven LEVITSKY, „Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research“, *World Politics*, Cambridge, god. IL., 1997., br. 49., str. 431.

¹⁸ Usp. *isto*, str. 430. – 451.

¹⁹ Usp. Michael McFAUL, „The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. Noncooperative Transitions in the Postcommunist World“, *World Politics*, Cambridge, god. LIV., 2002., br. 2., str. 213.

²⁰ Usp. W. MERKEL, *Transformacija...*, str. 307. – 413.

cija, prijelaz iz diktature u demokraciju, gospodarska transformacija, promjene iz upravljanog u tržišno gospodarstvo i državna transformacija koja je posebno bila izražena, a podrazumijevala je utemeljenje nove države.²¹

U državama nastalima raspadom Jugoslavije kao ključan izazov pojavio se problem državnosti koji je dodatno, uz ratove, značajno usporio proces demokratizacije. Problem državnosti bio je opterećen „prirodom višetničkih društava“,²² što dokazuje podatak da su sve države, osobito one unitarne, koje nisu imale taj problem, uspješno provele transformaciju.²³ Uz problem državnosti važna pitanja koja su polemično suprotstavljala nasljednice komunističkih stranaka i novoutemeljenih stranaka nekomunističke oporbe bila su izbor obrasca demokracije, većinski ili konsenzusni, te obrasca sustava vlasti, parlamentarni, predsjednički ili polupredsjednički. Komunističke stranke bile su sklonije većinskom izbornom sustavu i predsjedničkom obliku vlasti dok je nekomunistička oporba bila sklonija razmjernom izbornom sustavu i parlamentarnom obliku vlasti. Radilo se o zauzimanju za dva različita konvencionalna modela demokracije. Tako su pri modeliranju demokracije, kao holističkoga sustava, nasljednice komunističkih stranaka bile sklonije većinskoj, a nekomunistička oporba konsenzusnoj demokraciji.²⁴ Pri tome je osobito važno podsjetiti da je većinski oblik demokracije prikladan isključivo za homogena društva, s jedinstvenim nacionalnim identitetom u koji su uklopljeni jednoobrazni kulturni sadržaji²⁵ dok je konsenzusni model, s federalizmom kao svojim ključnim sadržajem, institucionalno namijenjen kulturno fragmentiranim društvima, osobito onim višetničkim.²⁶ Stoga su se upravo višetnička društva unutar transformacijskoga procesa u Srednjoj i Istočnoj Europi morala tendencijski postaviti na jasnu usmjerenost prema stabilnosti, legitimnosti i učinkovitosti javnih politika.²⁷ Unutar problematike transformacije postkomunističkih režima Bosna i Hercegovina je odstupala od uopćene paradigme. Suočena s duboko ukorijenjenom podlogom podijeljena društva, ratom te izvanjskim rješenjima nametnute ustavnosti, BiH je raspolagala minimalnim demokratskim mogućnostima.

²¹ Usp. *isto*, str. 8.; Wolfgang MERKEL, „Nasuprot svakoj teoriji: brza konsolidacija demokracije u Srednjoistočnoj Europi“, *Analitičko društvo politološkog društva*, Zagreb, god. III., br. 1. str. 7. – 24.

²² Mirjana KASAPOVIĆ, „Metodološki problemi kritike konsocijacijske demokracije u Bosni i Hercegovini“, *Status*, Mostar, br. 12., 2007., str. 142.

²³ Guillermo O'DONNELL – Philippe C. SCHMITTER, *Tranzicija iz autoritarne vladavine*, Zagreb, 2006., str. 12.; W. MERKEL, *Nasuprot...*, str. 20.

²⁴ Usp. Mirjana KASAPOVIĆ, „Parlamentarizam i prezidencijalizam u Istočnoj Europi“, *Politička misao*, Zagreb, god. XXXIV., 1997., br. 1., str. 9.

²⁵ Usp. Arend LIJPHART, *Modeli demokracije: oblici i učinkovitost vlasti u 36 zemalja*, Zagreb, 2014., str. 25. – 41.

²⁶ Usp. *isto*, 42. – 55.; Arend LIJPHART, *Demokracija u pluralnim društvima*, Zagreb, 1992., str. 9. – 107.

²⁷ Usp. P. MAIR, *n. dj.*, str. 85. – 87.

4. Uzroci nestabilnosti sustava vlasti i oštećenost demokracije

U analizi kontekstualnih uzroka nestabilnosti političkoga sustava Bosne i Hercegovine, pored totalitarnoga naslijeđa, potrebno je najprije razumjeti specifičnu podlogu višetetničkoga društva, što je njegova temeljna strukturna činjenica. Također, potrebno je razumjeti elemente djelovanja izvanjskih aktera i u konačnici kompleksne strukturne i proceduralne elemente koji ometaju ravnopravan status triju konstitutivnih naroda.

Specifična i složena geopolitička povijesna previranja na području današnje Bosne i Hercegovine prepuna su osvajanja i „podaničkih privrženosti“²⁸, a omogućila su etničko-vjersku segmentaciju društva na tri dominantna etničko-vjerska identiteta. Raskolom unutar kršćanske zajednice u XI. stoljeću nastali su katolički i pravoslavni vjerski identitet dok se muslimanski počeo oblikovati prodorom Osmanlija, oko 1463., kada je nastupilo razdoblje islamizacije i nastanka novoga identiteta. U razdoblju austrougarske uprave otpočeli su procesi nacionalne identifikacije čime je završeno dugo razdoblje klasičnoga konfesionalizma,²⁹ koje se pretočilo u nacionalne pokrete unutar kojih su Hrvati i Srbi oblikovali jedinstvene nacionalne identitete na južnoslavenskom prostoru. Početkom XX. stoljeća, u sastavu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca te u Kraljevini Jugoslaviji, dominirao je srpski unitarizam kojemu se hrvatska politička elita, unatoč ideološkim razlikama, dominantno suprotstavljala.³⁰

Tijekom Drugoga svjetskoga rata Bosna i Hercegovina dobila je status federalne jedinice u sastavu jugoslavenske države³¹ pa je prema prvom Ustavu Federativne Narodne Republike Jugoslavije postala jedna od šest narodnih republika, pored Srbije, Hrvatske, Slovenije, Makedonije i Crne Gore. Konfederalni Ustav iz 1974., donesen najvećim dijelom kao reakcija na Hrvatsko proljeće,³² omogućio je jamstvo suve-

²⁸ Noel MALCOLM, *Povijest Bosne: kratki pregled*, Zagreb, 1995., str. 11.

²⁹ Usp. Srećko DŽAJA, *Bosna i Hercegovina u austrougarskom razdoblju (1878 – 1918): inteligencija između tradicije i ideologije*, Mostar – Zagreb, 2002., str. 24.

³⁰ Usp. Tihomir CIPEK, „Liberalizam – korporativizam: dva lica ideologija hrvatskih političkih elita u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca“, Hans Georg FLECK – Igor GRAOVAC (ur.), *Dijalog povjesničara/istoričara 3*, Zagreb, 2001., str. 275.

³¹ Usp. Dušan BILANDŽIĆ, *Historija Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije: glavni procesi*, Zagreb, 1979., str. 51.

³² Bio je to hrvatski reformski i nacionalni pokret koji je nastao kao posljedica krize jugoslavenskog socijalističkog sustava. Pored potiskivanja hrvatskog identiteta, razlog za reformu ležao je i u nepravednoj ekonomskoj raspodjeli i ispotprosječnoj zastupljenosti hrvatskih kadrova u tijelima vlasti, sveukupnoj nacionalnoj neravnopravnosti, ali i potisnutosti hrvatskoga književnoga jezika. Objava Deklaracije o nazivu i položaju hrvatskog književnog jezika, 1967. godine, i događaji vezani uz nju bili su uvod u sveopći emancipacijski pokret u godinama koje su uslijedile. Usp., Ivo GOLDSTEIN, *Hrvatska 1918. – 2008.*, Zagreb, 2008., str. 532. – 533.

renosti i samostalnosti uz prava republika na donošenje vlastitih ustava te je njime Muslimanima prvi put potvrđen status nacije. Cijelo vrijeme jugoslavenske vladavine represivnim su državnim aparatom suzbijani svi reformski pokušaji. Hrvatski, srpski, slovenski, makedonski, crnogorski, albanski i muslimanski nacionalizmi bili su potiskivani, a smrću Josipa Broza Tita 1980. godine ti su potisnuti problemi izbili na površinu. Ravnoteža višenacionalne države trebala je biti očuvana kroz sustav kolektivnoga vodstva i personalnu rotaciju u vršenju najviših dužnosti. U realnosti se pokazalo koliko je bila krhka takva ravnoteža sustava i da je komunizam u minimalnoj mjeri uspio utjecati na izvore nacionalnih i vjerskih sukoba koji su tinjali.³³ Krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošloga stoljeća, na vrhuncu trećega vala demokratizacije, dolazi do raspada višenacionalne Jugoslavije od koje nastaju nove države, a na području Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine vode se krvavi ratovi zbog kojih je u potpunosti bio ugrožen proces demokratizacije. U tom razdoblju Muslimani otpočinju proces nacionalnoga ujedinjavanja, što su Hrvati i Srbi već bili dovršili početkom prošloga stoljeća. I dok se nacionalni identitet Srba i Hrvata sastojao od heterogene i višeslojne strukture, muslimanski identitet, od 1993. bošnjački, sažimao se oko religije kao dominantnoga središta³⁴ te su se dotad umjereni vjerski stavovi pretvorili u vjerski ekstremizam i težnju za nacionalnom homogenizacijom. Zbog toga se u Bosni i Hercegovini produbio rascjep između triju različitih vjerskih i kulturnih identiteta, što je stvorilo društvene pretpostavke nastanku podijeljenoga društva³⁵ uz nepostojanje volje triju većinskih etničko-vjerskih zajednica, hrvatske, srpske i bošnjačke, za stapanjem u jedinstvenu naciju. Tijek rata u Bosni i Hercegovini, od 1991. od 1995. godine, primarno je bio obilježen suprotstavljenim nacionalnim interesima triju naroda i iznalaženjima teritorijalnih rješenja nacionalnih pitanja. To potvrđuju prijedlozi o uređenju države koje je nadzirala međunarodna zajednica tijekom mirovnih procesa. Većina njih uvažavala je teritorijalizaciju po nacionalnom načelu.³⁶ Usprkos tomu, međunarodnim Daytonskim mirovnim sporazumom Bosna i Hercegovina teritorijalno je podijeljena prema neuobičajenu načelu za podijeljena višetnička društva. Dva brojčano neujednačena etnička segmenta, bošnjački i hrvatski, tvore jednu federalnu jedinicu, Federaciju BiH, dok drugu, Republiku Srpsku, tvori jedan, srpski segment. Ustav Bosne i Her-

³³ Usp. Jerzy HOLZER, *Komunizam u Europi: povijest pokreta i sustava vlasti*, Zagreb, 2002., str. 159.

³⁴ Usp. Muhamed FILIPOVIĆ, *Bošnjačka politika: Politički razvoj u Bosni u 19. i 20. stoljeću*, Sarajevo, 1996., str. 127.

³⁵ Usp. Mirjana KASAPOVIĆ, *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*, Zagreb, 2005., str. 77. – 113.

³⁶ Usp. Miroslav TUĐMAN – Ivan BILIĆ, *Planovi, sporazumi, izjave o ustavnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine, 1991. – 1995.*, Zagreb, 2005., str. 74. – 76., 221. – 229., 271.

cegovine postao je jedan od dodataka međunarodnog mirovnog sporazuma, a država je dobila instituciju međunarodnog Visokog predstavnika, koja nije sastavni dio tog Ustava pa se teze da nije suverena država i da je protektorat dokazuju brojnim čvrstim činjenicama. Primjerice, visoki su predstavnici donosili i mijenjali zakone, entitetske ustave, smjenjivali izabrane dužnosnike i sl.

Opseg međunarodnih nadležnosti u Bosni i Hercegovini dovodi u pitanje demokratsko načelo suvereniteta naroda prema kojem zakone usvaja tijelo koje je izabrao narod, stoga je načelo suvereniteta naroda lišeno sadržaja ako postoji tijelo iznad njega. K tomu treba dodati i sastav sudaca Ustavnoga suda u kojem su od devet članova tri stranca. Četiri bira Zastupnički dom Federacije, dva Skupština Republike Srpske, a tri bira predsjednik Europskog suda za ljudska prava. Međunarodne intervencije u Bosni i Hercegovini i kontrola svih segmenata političkih procesa, uključujući izborni sustav, kao najvažniji element konstitucionalnog inženjeringa,³⁷ dovode u pitanje suverenitet države koja često podsjeća na kolonijalna upravljanja u kojima su najvažnije odluke i sve važne reforme nametnute međunarodnim dekretima.³⁸ Ono što obilježava gotovo sve aktivnosti međunarodnih aktera u Bosni i Hercegovini jest nepoznavanje tema o izgradnji nacija općenito, o njihovu specifičnome oblikovanju u jugoistočnoj Europi, ali i nedovoljna upućenost u institucionalne dizajne s kojima se u višenacionalnim državama upravlja sukobima. Opravdanje se može oslanjati na pretpostavkama da međunarodni činovnici, koji dolaze iz država u kojima je oblikovanje nacija u većini slučajeva dovršeno prije više stoljeća, nisu dovoljno upućeni u povijesni, politički i društveni kontekst Bosne i Hercegovine.³⁹

U takvim okolnostima provedba izbora redovito je rezultirala glasovanjem i koncentriranjem birača oko nacionalnih političkih stranaka, što dodatno potvrđuje tezu da nacionalno pitanje ne smatraju riješenim pripadnici nijednog od triju konstitutivnih naroda. Srbe okuplja ideja očuvanja i jačanja statusa Republike Srpske uz secesionizam, Bošnjake ideja o uspostavi unitarne države s vlastitom dominacijom dok Hrvate okuplja ideja uspostavljanja svoje federalne jedinice i postizanje ravnopravnog statusa konstitutivnog naroda unutar državne strukture.

Nacionalne napetosti može opustiti rješavanje pitanja ravnopravnosti zastupanjem svih triju konstitutivnih naroda na jednak način. Hrvatske političke i intelek-

³⁷ Usp. M. KASAPOVIĆ, *Bosna...*, str. 184. – 185.

³⁸ Usp. Gerald KNAUS – Felix MARTIN, „Lessons from Bosnia and Herzegovina: Travails of the European Raj“, *Journal of Democracy*, Washington, god. XIV., 2003., br. 3., str. 62.

³⁹ Usp., Gordana ILIĆIĆ, „Različiti pristup nacionalnom fenomenu i problem ravnopravnosti: prepreka učinkovitu funkcioniranju političkoga sustava – slučaj Bosne i Hercegovine“, *Identiteti – kulture – jezici*, godišnjak Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, Mostar, god. I., 2015., br. 1., str. 207. – 222.

tualne elite pozivaju se na brojne pokazatelje koji dokazuju njihovu neravnopravnost uslijed nepostojanja ustavnih rješenja koja bi im osigurala punu institucionalnu jednakost. Evo nekih. Nakon općih izbora 2000. godine međunarodnim izbornim manipulacijama onemogućeno je legitimnim hrvatskim političkim strankama sudjelovanje u vlasti jer su njihove predstavnike u gornji dom Parlamenta od tada imali pravo i predlagati i izabirati pripadnici drugih naroda, što je apsurdno jer se upravo kroz gornje domove osigurava posebna zastupljenost različitih skupina u političkom sustavu, a njihova ravnoteža moći tako osigurava da politički sustav sprječava tiraniju moći jednih nad drugima.⁴⁰ Promjene u entitetskom federalnom Ustavu koje je nametnuo visoki predstavnik 2002. oduzele su Hrvatima mogućnost blokiranja Vladinih odluka, do tada njihovu snažnu metodu političkoga utjecaja i nužan preduvjet zaštite najmalobrojnijega naroda. Uklonjen je članak Ustava Federacije koji je omogućavao da se odluke Vlade Federacije, a koje se tiču vitalnoga nacionalnoga interesa bilo kojeg konstitutivnog naroda, donose konsenzusom. Urušavanje ravnopravnosti potvrđeno je i smjenama hrvatskih članova Predsjedništva, najprije 2001. kada je visoki predstavnik suspendirao hrvatskoga člana Predsjedništva, izabranog natpolovičnom većinom glasova hrvatskoga biračkoga tijela da bi na njegovo mjesto instalirao aspiranta izabrana sa šest glasova u Parlamentarnoj skupštini, pet bošnjačkih i jednim srpskim. Hrvatski član Predsjedništva smijenjen je i 2005. godine. Tada je umjesto njega postavljen kandidat s devet bošnjačkih i dva hrvatska glasa. Još apsurdnija situacija dogodila se 2006. i 2010. godine kada su Bošnjaci i kandidirali i izabrali hrvatskoga člana predsjedništva zloupotrijebivši vlastitu brojčanu dominaciju pa je institucija kolektivnoga šefa države bila ustrojena bez legitimnog predstavnika jednog od triju konstitutivnih naroda. Nadalje, Ured visokog predstavnika omogućio je da dužnosnik iz minorne političke stranke, koja je u Zastupničkom domu Federalnog parlamenta imala dva od 98 zastupnika, bude izabran za entitetskog predsjednika dominantno bošnjačkim glasovima i da kao takav 2011. imenuje Vladu.⁴¹ U nizu elemenata koji idu u prilog neravnopravnosti je i taj da Hrvati kao konstitutivni narod unutar javnog radiotelevizijskog sustava nemaju kanal na hrvatskome jeziku.

Nedjelotvorna struktura političkih institucija i nedostatak ravnopravnosti međusobno se prožimaju i tako blokiraju cjelokupan politički sustav. Složena država sastavljena je od dviju federalnih jedinica: unitarne Republike Srpske s dominacijom srpskoga naroda i federalne višenacionalne Federacije BiH s hrvatskim i brojčano dominantnim bošnjačkim narodom, i jednog distrikta. Federacija se sastoji do deset

⁴⁰ Usp. George TSEBELIS – Jeannette MONEY, *Bicameralism*, New York, 1997., str. 73. – 12.

⁴¹ Usp. *Office of the High Representative*, <<http://www.ohr.int/?p=66685>>, (20. X. 2017.)

županija, pet većinski bošnjačkih, tri hrvatske i dvije mješovite. Unutar ustroja političkih institucija omogućeni su instituti etničke razmjernosti i pariteta uz donošenje odluka konsenzusom ili kvalificiranom većinom uz mogućnost stavljanja veta. Unatoč ugrađenim osnovnim elementima konsocijacijske demokracije, kroz mogućnost velikih koalicija, podizanje veta, proporcionalnost, autonomiju segmenata, koja je oštećena, sustav je u potpunosti nedjelotvoran. Osim izrazite dominacije bošnjačkoga segmenta nad hrvatskim na razini Federacije BiH, u Bosni i Hercegovini ne postoji minimalan konsenzus „pripadnika svih triju konstitutivnih nacionalnih skupina o državnoj zajednici.“⁴² Problem predstavljaju i neutemeljena nastojanja nekih međunarodnih čimbenika da pod načelom građanskoga *melting pot* modela identifikiranja s državom, pravnim i državnim suverenitetom, ospore nacionalne identitete i tako stvore jedinstvenu političku zajednicu, što se podudara s unitarističkim težnjama bošnjačke političke elite.

Stoga je u potpunosti upitna difuzna potpora političkom sustavu, koja dotiče načelna pitanja usmjerena na cijeli politički sustav i kao i specifična potpora političkom sustavu, koja je usmjerena na njegovu djelotvornost.

U određenim okolnostima nedostatak djelotvornosti moguće je nadoknaditi općeprihvaćenom potporom političkom sustavu ili obrnuto. Međutim, ako političkom sustavu nedostaju obje vrste potpore, i difuzna i specifična, sustav ne ispunjava svoje zadaće i postaje nestabilan jer nije sposoban proizvesti željene učinke koji se od njega očekuju.⁴³ Oštećen je i kriterij državnosti, koji dotiče pitanja državnoga naroda, teritorija, vlasti i upravne sposobnosti državne birokracije,⁴⁴ zbog čega se onemogućuje postizanje konsolidacije demokracije, završne faze u transformacijskoj trijadi, kraj staroga sustava, demokratizacija i konsolidacija novoga sustava. Merkel ukazuje na samu prijepornost pojma demokratske konsolidacije s obzirom na to koje se društvene i političke institucije trebaju stabilizirati te u kojem vremenu i na koji način. Po njemu je politički sustav „pozitivno konsolidiran“ onda kad je legitiman i „kad nema alternative ne samo u očima elita nego i kada obrasci stavova, vrijednosti i ponašanja građana održavaju stabilno vjerovanje u legitimnost demokracije.“⁴⁵ Unutar koncepta pozitivne konsolidacije, koja slijedi teoriju sustava, on uvodi četiri analitičke razine kroz koje se konsolidira cijeli politički sustav. Prva je ustavna konsolidacija, koja se odnosi na središnje političke institucije te završava najranije i utječe na druge razine, druga je predstavnička konsolidacija, treća je konsolidacija

⁴² M. KASAPOVIĆ, *Bosna...*, str. 162.

⁴³ Usp. W. MERKEL, *Transformacija...*, str. 45.

⁴⁴ Usp. W. MERKEL, *Nasuprot...*, str. 20.

⁴⁵ *Isto*, str. 11.

ponašanja i četvrta konsolidacija političke kulture. Tek onda kad se konsolidiraju sve razine, može se govoriti o demokraciji koja je otporna na krize koje mogu ugroziti stabilnost političkoga sustava.⁴⁶ Nijedna analitička razina u Bosni i Hercegovini nije postignuta pa je upitna konsolidacija cijeloga političkoga sustava.

5. Dekonsolidacija demokracije u Bosni i Hercegovini

Unutar Bertelsmannova indeksa transformacije, u znanstvenim krugovima prihvaćena i pouzdana, kroz pet političkih kriterija – kroz državnost, političku participaciju, vladavinu prava, stabilnost demokratskih institucija, političku i društvenu integraciju – procjenjuje se razina statusa demokracije, odnosno naprednosti konsolidacije transformacijskih režima kroz raspon od 0 do 10. Tako je od 8,5 do 10 jako napredna, ali ne i najbolja demokracija, već samo najbolja unutar okvira pravne države; od 7 do 8,5 je napredna; od 5,5 do 7 je ograničena; od 4 do 5,5 je jako ograničena i od 0 do 4 neuspjela konsolidacija demokracije.

U okviru dvogodišnjih mjerenja na razini Bosne i Hercegovine, u rasponu od deset godina, od 2006. do 2016., osim indeksa statusa demokracije koji je u konstantnom padu, 2006. iznosio je loših 6,6, a 2016. godine 6,4. Status demokracije također je u silaznoj putanji te je od 2006. sa 6,8 u 2016. spao na 6,3. Razina državnosti procijenjena je na 7,0 u svim mjerenim godinama, osim u 2012. i 2014. kada je zabilježen pad na 6,8. Politička participacija, koja je jedino 2006. dosegla razinu 8,5, također se smanjivala te je do 2016. spala na 7,0. Varijabla vladavina prava zabilježila je blagi porast od 2006. kada je imala 6,5, na 6,8 od 2008. do 2012. da bi u 2014. i 2016. ponovno bila slabih 6,5. Stabilnost demokratskih institucija od početnih 7,0 u 2006. spala je na 5,0 u 2016. Jedini porast ocijenjen je na razini političke i društvene integracije s 5,0 u 2006. do 6,0 u 2016., što je daleko ispod standarda konsolidiranih demokracija.

⁴⁶ Usp. *isto*, str. 10. – 11.

Tablica 1.: Status demokracije u Bosni i Hercegovini 2006. – 2016.

Bosna i Hercegovina 2006. – 2016.							
Godina	Indeks statusa	Status demokracije	Državnost	Politička participacija	Vladavina prava	Stabilnost demokratskih institucija	Politička i društvena integracija
2016.	6,4	6,3	7,0	7,0	6,5	5,0	6,0
2014.	6,4	6,4	6,8	7,5	6,5	5,0	6,0
2012.	6,4	6,4	6,8	7,5	6,8	5,5	5,5
2010.	6,4	6,5	7,0	8,0	6,8	5,5	5,3
2008.	6,5	6,7	7,0	8,5	6,8	6,0	5,3
2006.	6,6	6,8	7,0	8,5	6,5	7,0	5,0

Izvor: Bertelsmann Stiftung (2017).⁴⁷

Drugi mjerni pokazatelj, indeks statusa, utvrđuje prosjek političke i gospodarske transformacije kroz zajedničke varijable. Prema njemu je, mjereno na svjetskoj razini, Bosna i Hercegovina smještena na 54. mjesto dok je unutar regije Istočne Europe od sedamnaest analiziranih država na pretposljednem mjestu s pokazateljima ograničene transformacije. Od sedam država nastalih raspadom Jugoslavije – Slovenija, Hrvatska, Crna Gora, Srbija, Makedonija, Bosna i Hercegovina i Kosovo – Slovenija je najbolje pozicionirana i postigla je status napredne konsolidacije demokracije te je na petom mjestu unutar analiziranih država regije Istočne Europe. Ispred nje su Estonija, Češka, Poljska i Litva. Druga je Hrvatska, ocijenjena kao napredna demokracija, isto kao i Crna Gora i Srbija. Makedonija, Bosna i Hercegovina i Kosovo smještene su u kategoriju ograničenih demokracija, gdje je Bosna i Hercegovina na pretposljednem mjestu ispred Kosova, koje je dobilo najnižu ocjenu, stoga se i jedna i druga država smatraju nekonsolidiranim demokracijama.

Tablica 2.: Indeks statusa demokracije u Istočnoj Europi

Indeks statusa Istočna Europa – 2016.	
Estonija	9,5
Češka	9,4
Poljska	9,2
Litva	9,2
Slovenija	9
Slovačka	8,8

⁴⁷ Bertelsmann Stiftung, <<http://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/bih/>>, (20. X. 2017.)

Latvija	8,6
Rumunjska	8,1
Hrvatska	7,9
Bugarska	7,9
Mađarska	7,7
Crna Gora	7,5
Srbija	7,4
Makedonija	6,9
Albanija	6,7
Bosna i Hercegovina	6,4
Kosovo	6,3

Izvor: Bertelsmann Stiftung (2017.)⁴⁸

Slabost sustava vlasti rezultirala je sličnim pokazateljima i prema kriterijima Freedom Housea.⁴⁹ Unutar raspona od 7, za najdemokratskije režime, do 1 za one najmanje demokratske, Bosni i Hercegovini dodijeljena je skromna ocjene 4,5. U ovom slučaju izračuni su dobiveni na temelju prosječne procjene mjernih pokazatelja, demokratskog upravljanja, izbornoga procesa, civilnoga društva, medijskih sloboda, lokalnoga upravljanja, neovisnosti pravosuđa i korupcije, zabilježenih u određenoj godini. Tako je ocjena demokracije za 2008. kada je bila 4,1 porasla do 2012. na 4,7, da bi u 2013. ponovno oslabila na 4,4 da bi 2015. porasla na 4,5 i tako ostala do 2017. Najvišu ocjenu redovito je postiglo demokratsko upravljanje od 5,0 u 2008. do 6,0 u 2017. Izborni proces najniže je rangiran, od niskih 3,0 u 2008. i 2009. do 3,3 u svim ostalim godinama do 2017. Civilno društvo u svim mjerenim godinama ocijenjeno je s 3,5. Medijske slobode od 4,3 u 2008. i 2011., 4,5 u 2009. i 2010. do 4,8 od 2012. do 2017. Lokalno upravljanje ocijenjeno je 4,3 u svim godinama osim u 2011. kada je bilo 4,3. Neovisnost pravosuđa, 4,0 od 2009. do 2010., 4,0 od 2011. do 2014. i 4,5 od 2015. do 2017. Korupcija je od 2008., kada je ocijenjena 4,3, u konstantnom porastu. Od 2009. do 2012. iznosila je 4,5, od 2013. do 2015. 4,8, da bi 2016. i 2017. bila 5,0.

⁴⁸ *Nav. mj.*

⁴⁹ Wolfgang Merkel smatra da instrumenti kvantitativnog vrjednovanja demokracija, Freedom House indeksa nisu dostatni, zato što njihova kvantifikacija nije dostatno teorijski utemeljena te da sadrži element arbitrarosti. Wolfgang MERKEL, „Ukotvljene i manjkave demokracije“, *Politička misao*, Zagreb, god. XLI., 2005., br. 3., str. 81. – 82.

Tablica 3.: Ocjena demokracije u Bosni i Hercegovini 2008. – 2017.

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Demokratsko upravljanje	5,0	5,0	5,3	5,3	5,5	5,5	5,8	5,8	5,8	6,0
Izborni proces	3,0	3,0	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Civilno društvo	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Medijske slobode	4,3	4,5	4,5	4,3	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
Lokalno upravljanje	4,8	4,8	4,8	4,3	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
Neovisnost pravosuđa	4,0	4,0	4,0	4,3	4,3	4,3	4,3	4,5	4,5	4,5
Korupcija	4,3	4,5	4,5	4,5	4,5	4,8	4,8	4,8	5,0	5,0
Ocjena demokracije	4,1	4,2	4,3	4,3	4,7	4,4	4,4	4,5	4,5	4,5

Izvor: Freedom House⁵⁰

Prema procjeni demokracija unutar kategorije tranzicijskih država Freedom House je od 29 analiziranih država Bosnu i Hercegovinu smjestio na 16. mjesto.

Zaključak

Unatoč posebnim transformacijskim problematikama postkomunističkih država, relativno brza konsolidacija većine novih demokracija nastalih raspadom komunističkih sustava vlasti pokazala je da je uz pomoć prikladnog obrasca demokracije i njezinih sastavnica moguće nadići nedemokratska autokratska naslijeđa. S druge strane, demokratizacija unutar Bosne i Hercegovine nije dovršena jer najvažnije institucije i procesi nisu konsolidirani, narušena je sama logika demokracije uz neotpornost režima trendovima dekonsolidacije. Presudnu ulogu u tome ima nepripravnost institucionalnog dizajna strukturi podijeljenog višetničkog društva kao i oblici djelovanja izvanjskih aktera bez legitimiteta koji proistječe iz slobodnih izbora. Tome na ruku ide i nedemokratsko naslijeđe političke kulture, zajedničko svim postkomunističkim društvima, što blokira konsolidaciju temeljnih političkih institucija, formalnih i neformalnih aktera, političkih stranaka, interesnih skupina, vojske, vjerskih zajednica, građanske kulture, poduzetnika i sl. Stoga su redovito niske ocjene razine demokracije u Bosni i Hercegovini opravdane na temelju specifičnih uzroč-

⁵⁰ „Bosnia and Herzegovina Country Profile”, *Freedom House*, <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/bosnia-and-herzegovina>>, (4. XI. 2017.).

no-posljedičnih određenosti koje su nužno vezane za sve mlade prijelazne demokracije, koje su same po sebi krhke i neotporne na lomove, te za sva duboko podijeljena i politički polarizirana društva.