

ANALI HRVATSKOG POLITOLOŠKOG DRUŠTVA  
2012

godišće IX  
Zagreb, 2013.

**ANALI HRVATSKOG POLITOLOŠKOG DRUŠTVA /  
ANNALS OF THE CROATIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION**

**IZDAVAČ / PUBLISHER**

HRVATSKO POLITOLOŠKO DRUŠTVO / CROATIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION

**ZA IZDAVAČA / OFFICIAL REPRESENTATIVE**

BRANKO CARATAN

**UREDNIŠTVO / EDITORIAL BOARD**

MILJENKO ANTIĆ, Zagreb  
NEBOJŠA BLANUŠA, Zagreb  
VIKTORIJA CAR, Zagreb  
BRANKO CARATAN, Zagreb  
TIHOMIR CIPEK, Zagreb  
KONRAD CLEWING, München  
ENES KULENOVIĆ, Zagreb  
IGOR LUKŠIĆ, Ljubljana  
PERO MALDINI, Dubrovnik  
IVAN PADJEN, Zagreb  
ZDRAVKO PETAK, Zagreb  
SABRINA P. RAMET, Trondheim/Washington  
SLAVEN RAVLIĆ, Zagreb  
HOLM SUNDHAUSSEN, Berlin  
BERTO ŠALAJ, Zagreb  
NENAD ZAKOŠEK, Zagreb  
TIHOMIR ŽILJAK, Zagreb

**GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK / EDITOR-IN-CHIEF**

ZDRAVKO PETAK

**IZVRŠNA UREDNICA / EXECUTIVE EDITOR**

DAVORKA BUDIMIR

**LEKTORICA / LANGUAGE EDITOR**

JASMINA HAN

**KOREKTOR / PROOF-READER**

DAMJAN LALOVIĆ

**LIKOVNO-GRAFIČKO OBLIKOVANJE / LAYOUT**

GORAN GRČIĆ

**GRAFIČKA PRIPREMA / TYPESETTING**

Disput

**NAKLADA / PRINT RUN**

250 kom

**TISAK / PRINTING HOUSE**

Offset NP GTO tisak d.o.o., Zagreb

**OBJAVLJENI PRILOZI REFERIRAJU SE U / INDEXED IN**

CSA Worldwide Political Science Abstracts (San Diego, SAD)

International Political Science Abstracts / Documentation Politique Internationale (Paris, Francuska)

Cijena primjerka je 50 kuna / Price: 7 €.

Za članove Hrvatskog politološkog društva časopis je besplatan.

Rukopisi se šalju na adresu: Hrvatsko politološko društvo (*Anali Hrvatskog politološkog društva*),

Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb, ili se dostavljaju u elektroničkom obliku na [www.analihpd.com](http://www.analihpd.com).

E-mail: [zpetak@fpzg.hr](mailto:zpetak@fpzg.hr) ili [urednistvo@analihpd.com](mailto:urednistvo@analihpd.com)

# Sadržaj

## KONCEPTUALNI IZAZOVI PROMIŠLJANJU DEMOKRACIJE

Tihomir Cipek, Funkcija političkog mita. O koristi mitskog za demokraciju	7
Berto Šalaj, Suvremeni populizam	21
Tonči Kursar, Democracy as the Rule of Nobody! Does It Make Sense Today?	51
Antonio Pehar, Ustavni patriotizam u političkoj teoriji Dolfa Sternbergera i Jürgena Habermasa	59
Wolfgang Heuer, The Nameless Heritage of the Résistance	75

## CIVIC VIRTUE AND THE SOVEREIGNTY OF EVIL: POLITICAL ETHICS IN UNCERTAIN TIMES

Derek Edyvane, Civic Virtue and the Sovereignty of Evil	89
Elvio Baccharini, The Public Ethics of Sovereignty of Evil and Political Liberalism	97
Krešimir Petković, Preventive Political Morality and the Ontology of Evil: Some Lessons from Literature and Film	109
Enes Kulenović, The Plurality of Evil	141
Derek Edyvane, The Sovereignty of Good and the Universality of Evil: A Reply to My Critics	151

## REGIONALNE KOMPARATIVNE STUDIJE

Dejan Jović, Hrvatski referendum o članstvu u Europskoj uniji i njegove posljedice za smanjeni Zapadni Balkan	159
Nataša Beširević, Instrument uvjetovanosti Europske unije u politici proširenja prema državama Istočne i Srednje Europe te Zapadnog Balkana	179
Đana Luša, Politika širenja NATO-a prema Zapadnom Balkanu u dihotomiji racionalističke i konstruktivističke teorije međunarodnih odnosa	201
Ana Laća, Hrvoje Špehar, Proces "euromediterranizacije": Unija za Mediteran i uloga nevladinih organizacija u stvaranju euromediterranskih politika	223

Lidija Kos-Stanišić, Transformacija političkog sustava Gvatemale – od banana-republike do najnekvalitetnije demokracije Latinske Amerike	243
<b>DEVELOPING POLICY IN DIFFERENT CULTURAL CONTEXTS: LEARNING FROM STUDY, LEARNING FROM EXPERIENCE</b>	
Ian Sanderson, On the Prospects for Policy Learning in Post-Devolution Scotland	269
Rosa Sanchez Salgado, EU Structuring Effects on Civic Organiza- tions: Learning from Experience, Learning from Comparison	289
Darko Nadić, Environmental Policy of Serbia and Challenges of Accession to Europe	313
Tihomir Žiljak, Lifelong Learning and Changes of the University	331
Damiano De Rosa, <i>Hic Sunt Leones</i> : When Ideas Don't Meet Policies: Italy and the Reform of Higher Education	355
Fred Lazin, Higher Education and Equality of Opportunity: A Survey of Recent Cross-National Research	367
Pero Maldini, Higher Education Policies in Transition: What Drives Trends in the Restructuring of Universities?	381
<b>ISTRAŽIVANJA JAVNIH POLITIKA</b>	
Anka Kekez Koštro, Kristina Urbanc, Ivona Salaj, Implementacija javnih politika kao operativno upravljanje: analiza transfor- macije hrvatske politike prema osobama s invaliditetom	409
<b>OSVRTI</b>	
Tomislav Fresl, Podjela Kosova i status (Kosovske) Mitrovice	439
<b>RECENZIJE</b>	
“Transformacija političkih sustava” – Barbara Mašić	457
“Steering from the Centre” – Petra Đurman	471
“Vrednovanje javnih politika” – Marko Kovačić	477
“Rad na javnim politikama” – Mate Svalina	481
“Kultura sjećanja: 1991.” – Velimir Veselinović	489
“Što je bio komunizam?” – Melita Juriš	495
“Židovska država” – Lana Zadavec	501
<b>IZVJEŠĆE O RADU DRUŠTVA</b>	
Hrvatsko politološko društvo u 2012. godini	511

*Konceptualni  
izazovi  
promišljanju  
demokracije*



# FUNKCIJA POLITIČKOG MITA. O KORISTI MITSKOG ZA DEMOKRACIJU

**Tihomir Cipek**

*Odsjek za hrvatsku politiku  
Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Pregledni rad

Primljeno: kolovoz 2012.

**Sažetak** U tekstu je uz pomoć analize različitih određenja mita i simboličke politike u suvremenim političkim teorijama, od Marxove, Cassirerove i Friedrichove pa sve do Edelmannove, prikazana uloga političkog mita u formiranju suvremene političke zajednice. Prikazom glavnih značajki komunitarističke teorije ukazano je na funkciju političkog mita u oblikovanju smisla te u integraciji i legitimaciji suvremenog demokratskog političkog poretka.\*

**Ključne riječi** demokracija, politički mit, utemeljiteljski mit, konstituiranje političke zajednice, temeljne vrijednosti političke zajednice

U ovom se tekstu polazi od teze da politički mitovi imaju nezaobilaznu funkciju za formiranje političke zajednice i demokratskog političkog poretka. Uobičajeno je da se mitovi povezuju s diktaturama i političkim sustavima u kojima ključnu ulogu imaju karizmatički vođe, ali povijest jasno potvrđuje da nije moguće uspostaviti ni demokratski poredak ako nije utemeljen na nekom političkom mitu. Demokracija se naime ne može formirati ako među građanima

nije moguće oblikovati konsenzus o temeljnim vrijednostima političke zajednice, a tu zadaću izvršava utemeljiteljski mit. Ta se pretpostavka nadaže iz ključnih značajki same demokracije. Radi se o političkom poretku koji nužno proizvodi opoziciju i poziciju, jer stranačke ideologije i programi nužno međusobno konkuriraju. Termin politička partija govori nam da se radi samo o jednom dijelu neke veće cjeline. Stoga legitimacija demokratskog poretka uz racionalnu,

---

\* Tekst je napisan za vrijeme studijskog boravka na *Institut for Human Science* u Beču. Zahvaljujem Zakladi Robert Bosch na stipendiji koja mi je omogućila suradnju s kolegicama i kolegama s Instituta, a njima na ugodnu druženju i kritičkim primjedbama koje su mi pomogle u radu.

interesnu dimenziju politike traži i određenu emocionalnu dimenziju. Najvažnije je da građani vjeruju da je politički poredak u kojem žive dobar ili jednostavno najmanje loš od onih koji se nude na političkom tržištu. To je moguće isključivo ako su međusobno povezani u političku zajednicu koja je utemeljena na nekim neupitnim zajedničkim vrijednostima. Radi se tome da demokratski poredak traži uspostavljanje konsenzusa o vrijednostima na kojima se temelji. U toj potrazi za demokratskim konsenzusom upravo se politički mit može preoblikovati u zrcalo nacije, odnosno državljana, u sliku njihova samorazumijevanja. Na taj se način u okviru mitske priče mogu barem prividno sakriti suprotstavljeni interesi koji postoje u svakom društvu te naposljetku pokazati da je unatoč tome među građanima moguće postići suglasnost o temeljnim demokratskim vrijednostima. Naime ako se želi oblikovati stabilan demokratski poredak, građani moraju imati povjerenje ne samo u “tehnički” korektno funkcioniranje političkih institucija nego i u osnovne vrijednosti na kojima se poredak temelji. Radi se dakle o tome da demokratski poredak ne treba biti samo legalan, utemeljen na liberalno-demokratskim pravnim načelima i procedurama, već je isto tako izuzetno važno da ga građani smatraju legitimnim, jednom riječju: dobrim. Ravnoteža između legaliteta i legitimiteta osnova je stabilnosti svakog liberalno-demokratskog poretka.

Legitimitet se, kao što je već istaknuto, temelji na uvjerenju građana da je poredak moralno opravdan i da vodi dobru političke zajednice. Da bi se to postiglo, uz racionalne postupke i argumente, poput ekonomskih i političkih uspjeha, potrebno je osvojiti duše ljudi, uvjeriti ih da je dobar upravo onaj politički pore-

dak u kojem žive. Najbolji način da se to postigne jest da se oblikuju politički mitovi. Zbog toga nema niti jednog ustava, tog temeljnog pravnog akta svake demokracije, bez neke vrste konstitucionalnog mita. Ustav u svojoj osnovi ima konstitucionalni mit o “društvenom ugovoru”, ili “narodnom sporazumu, ili “povijesnoj narodnoj težnji”. Već se iz te činjenice sasvim jasno vide ograničenja tumačenja svijeta politike isključivo pomoću teorije racionalnog izbora, na što danas upozoravaju i sami zagovornici te teorije (Marciano, 2011). Može se dakle zaključiti da nema niti jedne političke zajednice bez političkih mitova. Ako oni u nekom političkom poretku izostanu, nastaje problem njegove demokratske legitimacije, a sam poredak, uza sav institucionalni inženjering, nije u stanju proizvesti vlastiti demos.<sup>1</sup>

Zadaća je političkih mitova dakle da omoguće društvenu integraciju i solidarnost unutar političke zajednice. Stoga su čak i oni politički teoretičari, poput Jürgena Habermasa, koji su zazirali od kolektivnog identiteta utemeljenog na emocijama te su zagovarali oblikovanje političke zajednice na osnovi diskurzivne racionalne rasprave naglasili da svaka politička zajednica mora posjedovati nekakav zajednički “horizont vrijednosti”. U ovom će se tekstu prikazom funkcije političkog mita nastojati obraniti teza

<sup>1</sup> To je između ostalog i jedan od glavnih razloga sadašnje krize Europske Unije. Naime ona nema svoj demos, pa se uvijek iznova postavlja pitanje njezina legitimiteta. Zbog toga je i najnovija ekonomska kriza Unije u osnovi politička, jer europska politika nije upostavila djelotvorne mehanizme za regulaciju financijskog kapitala. Očito je da nakon sloma ekonomije u Grčkoj treba pronaći novi oblik unutareuropske solidarnosti, a to je prvenstveno funkcija politike (Krašev, 2012).



prema kojoj se “horizont vrijednosti” ne može utemeljiti isključivo na razumu jer ljudi nisu samo racionalna, nego i emocionalna bića.<sup>2</sup> Upravo zato politički mit ima važnu ulogu u legitimaciji svakog političkog poretka. Nedvojbeno je također da je i samo načelo političke reprezentacije idealtipno i da se u razumijevanju politike ne možemo oslanjati isključivo na analizu njezinih sadržaja, nego je potrebno proučiti i načine njezina uprizorenja. Simbolička politika vrlo je važan dio političkog djelovanja. Vizualizacija politike pomoću mitova, rituala i simbola građanima omogućuje da se osjećaju pripadnicima jedinstvene političke zajednice i da razviju osjećaj međusobne pripadnosti i solidarnosti. U zapadnoeuropskoj demokratskoj tradiciji uvjet stabilnosti pravila liberalne demokracije jest prihvaćanje zajedničkih vrijednosti. Smatra se da je preduvjet za uspostavljanje demokratskog poretka neki tip temeljnog jedinstva političke zajednice, jer je demokracija politički poredak koji nužno proizvodi opoziciju i

<sup>2</sup> Na važnost emocija u demokratskom političkom poretku ukazuje Chantal Mouffe (2005: 40). U svojoj teoriji “agonističke demokracije” ona kritizira Habermasovu deliberativnu teoriju demokracije koja, prema njezinu mišljenju, nepotrebno inzistira na konsenzusu kao cilju demokracije te gaji pogrešnu vjeru u “neutralni teren racionalne rasprave”. Niti je rasprava uvijek racionalna niti je institucionalni teren uvijek neutralan, tvrdi Mouffe, te naglašava da Habermasova teorija zapravo uništava fenomen političkog, čija je bit borba. Također tvrdi da je za mirno rješavanje neizbježnog sukoba potrebno da on poprimi oblik koji ne razara političku zajednicu. Zbog toga je potrebno da građani dijele temeljne zajedničke vrijednosti. Smatram da stabilni demokratski poredak, u kojem građani prihvaćaju osnovne vrijednosti demokracije, jamči utemeljiteljski mit.

poziciju (Rodin, 2010: 247). Dakle konkurencija i konflikt neizbježan su dio svakog demokratskog poretka i njegovo bitno obilježje. Zbog toga je formiranje političke zajednice čiji pripadnici dijele ključne vrijednosti pretpostavka mirnog rješavanja političkog sukoba, dakle samog funkcioniranja demokratskih institucija. Na taj se način omogućuje da jedna strana mirno prihvati poraz na izborima, jer zna da je izgubila od sebi u osnovi bliskih ljudi, od onih s kojima dijeli ključne zajedničke vrijednosti; da je poražena od svojih političkih protivnika, a ne nepomirljivih neprijatelja. Stoga svaki djelotvorni liberalno-demokratski poredak nastoji uskladiti dva načela: a) nacionalno, odnosno građansko – koje jamči solidarnost u zajednici, a oblikuje se na osnovi političkog mita, i b) liberalno – koje jamči da će građani koji se nađu u poziciji manjine biti zaštićeni.

Mit je termin koji se vrlo često rabi. Brojni su i naslovi knjiga koji čitatelje privlače isticanjem riječi mit. U svakodnevnom govoru ona se u pravilu upotrebljava da bi se osporila istinitost nekog događaja ili pojave. Često se može čuti da nešto zvuči dobro, ali da se ipak radi o mitu. U epohi moderne mit se suprotstavlja tehničkoj, racionalnoj civilizaciji, vladavini razuma. Politički mit često se smatra negativnim fenomenom koji pozivanjem na nepostojeću snagu narodne duše, heroizam i zajedništvo ruši osnovne pretpostavke demokracije. Mitovi su dakle uglavnom definirani kao pripovijetke koje se ne smatraju istinitima, ali koje unatoč tome fasciniraju javnost i odvođe je na krivi put.<sup>3</sup> U antičko doba terminom mit označavala se lažna pri-

<sup>3</sup> O raznim definicijama i društvenoj funkciji mitova vidi Barner, Detken, Wesche, 2003; Flood, 1996; Speth, 2000.

ča, a suprotstavljao mu se termin *logos*, koji je upućivao na razum i istinu. Platon označava mit kao laž, ali istovremeno naglašava da onaj tip mita koji koristi državi jednostavno zna biti nužan. Dakle već je Platon upozorio na političku dimenziju mita, a govori i o njegovu blagotvornom djelovanju na dušu. Mit kao vrlo lijepa pripovijesti zapravo, u svojoj biti, služi dobru (Platon, 2009).

Nedvojbeno je da svaki politički mit počiva na mašti i pretjerivanju u interpretaciji, a neki i na potpuno izmišljenim činjenicama, i da je stoga njegovo objašnjenje stvarnosti sporno. No to ne znači da mit ne pruža baš nikakav ključ za razumijevanje sadašnjosti, da se pomoću njega ne uvodi nekakav red među gomilom činjenica i njihovim različitim tumačenjima. Uz pedagošku politički mit ima i pokretačku funkciju. Dobro sročeni mit može pokrenuti i na političku akciju, a može služiti i kao sredstvo za "socijalizaciju duša" pomoću kojeg pojedinac postaje dio političke zajednice (Žirarde, 2000: 109). Društvenu i političku funkciju mita isticao je i filozof Ernst Cassirer koji se u knjizi "Filozofija simboličkih oblika" odlučno suprotstavio dugotrajnoj istraživačkoj tradiciji koja mit smatra potpuno iracionalnom pojavom nevažnom za realni život. Upravo suprotno, za Cassirera su mit i ritual, koje vidi kao usko povezane, važna dimenzija političke stvarnosti, i to zato što su kolektivne emocije što ih proizvode često odlučujuće u političkom životu. On definira mit kao simboličku formu pomoću koje ljudi razumiju svoj svijet (Cassirer, 1985). Iako je Max Weber proglasio doba "rašćaravanja svijeta" i konačnu pobjedu razuma, u svijetu politike u prvoj polovici 20. stoljeća dogodilo se upravo obrnuto. Radikalne totalitarne ideologije ponovo su nastojale začarati

svijet i pobjeći u razne mitove, obično one o vođi i izabranom narodu ili pak o klasi. U tim ideologijama mit se smatrao i čimbenikom revolucionarne promjene političkog i društvenog poretka. Georges Sorel vjerovao je u mit o generalnom štrajku kojim će se u potpunosti promijeniti poredak, a štrajk je proglasio ključnim sredstvom političke borbe (Sorel, 1980). Mit se također može tematizirati i kao dimenzija predočavanja svetog u profanom političkom svijetu (Dörner, 1995). No što pojedini politički mit zaista znači, može se ustanoviti tek kada se vidi na što potiče, na kakvo političko djelovanje, i tko se njime i u koje svrhe služi, te osobito kakav tip novog morala može proizvesti (Schmitt, 1994). Na tom tragu američki politolog Murray Edelman naglašava da su mitovi važno oružje političke borbe u okviru simboličke politike, koja, prema njegovu sudu, bitno određuje političke procese. Politički mit definirao je kao "uvjerenja koja dijeli velika grupa ljudi, koja se ne propituju i koja događajima i djelovanju daju određeni smisao" (Edelman, 1976: 110). Političko-aktivističku dimenziju mita, koja sadrži dramatiku junačkog juriša na neosvojive tvrđave, naglašavao je i Karl Marx. To njegovu misao razlikuje od suvremenih teorija politike, koje u potpunosti odbacuju značaj funkcije mita u oblikovanju povijesti i izjednačuju ga s mišljenjem malograđana koje uvijek nužno mistificira "svijet života" jer ga zapravo uopće ne želi promijeniti. Zbog takva se stava mit u tim liberalno-ljevičarskim teorijama javlja isključivo kao oružje desnice, kojeg se prava zapadnjačka demokracija treba bojati, i proglašava se opasnim političkim sredstvom koje u političkoj borbi treba izbjegavati po svaku cijenu jer je u konačnici potpuno nevažno. Umjesto mitova sve

će sami po sebi riješiti historijski zakoni. Za razliku od takva mišljenja Karl Marx proletersku revoluciju uspoređuje s “jurišanjem na nebo”. On jasno vidi, a zatim i ističe, važnost funkcije povijesnih sjećanja i mitova u politici. “Ljudi prave svoju vlastitu historiju” – piše Marx – “ali je oni ne prave po svojoj volji, ne pod okolnostima koje su sami izabrali, nego pod okolnostima koje su naprosto zatekli, koje su date i naslijeđene. Tradicija svih mrtvih generacija pritiskuje kao mora mozak živih. I upravo kad izgleda da su zauzeti time da sebe i stvari preokrenu, da stvore nešto čega još nije bilo, upravo u takvim epohama revolucionarne krize oni bojažljivo prizivaju u svoju službu duhove prošlosti, pozajmljuju od njih imena, bojne parole, kostime, da bi prurušeni u to prečasnno ruho i pomoću tog pozajmljenog jezika, izveli novi svjetskohistorijski prizor” (Marx, 1963: 211). Prema tumačenju njemačkog politologa Herfrieda Müncklera, Marx u svojoj analizi društvenih pretpostavki i zagovaranju revolucionarnih promjena politike i samog društveno-ekonomskog poretka jasno pokazuje da su politički mit upotrebljavali i reakcionari i revolucionari. Prema Müncklerovu mišljenju, korektna analiza Marxove teorije nedvojbeno upućuje na zaključak da Marx mit promatra vrijednosno ambivalentno te da vrlo dobro prepoznaje i naglašava važnost njegove političke funkcije (Münckler, 2009: 24-25).

Značaj fenomena političkog mita nije propustio istaknuti ni Carl Joachim Friedrich, jedan od očeva teorije totalitarizma. On je politički mit definirao kao “priču o događajima iz prošlosti koja tim događajima iz prošlosti daje posebno značenje za sadašnjost i na taj način jača autoritet onih koji obnašaju vlast u određenoj zajednici” (1963: 49). U Friedrich-

hovoj političkoj teoriji mit nije u funkciji revolucije, kako je to kod Marxa, nego ima ključnu zadaću utemeljenja i izgradnje demokracije. Na tragu te ideje on naglašava važnost utemeljiteljskog mita i tvrdi: “Upitno je može li neka politička zajednica izgraditi politički poredak a da ne razvije utemeljiteljski mit. Mit omogućava ujedinjavanje dominantnih ideja u jednoj političkoj zajednici. To je problem osobito za političke poretke koji se iznova uspostavljaju” (Friedrich, 1963: 108). Uvid u osnovne teze teoretičara koji su analizirali političke mitove nedvojbeno pokazuje da svi mitovi imaju neku sakralnu dimenziju. Politički mit ne govori isključivo o osnivanju ili revolucionarnom činu kojim je neka politička zajednica spašena, nego u pravilu vrlo jasno upućuje i na strukturalne značajke političke zajednice, na njezinu kozmologiju, te istovremeno vrši tri funkcije koje su od ključne važnosti za svaki, pa tako i za demokratski politički poredak. To su funkcije: a) oblikovanja smisla, b) integracije i c) legitimacije.

Prva funkcija političkog mita osobito je došla do izražaja u vremenu tranzicije od komunističkih diktatura prema demokraciji. Naime građani istočnoeuropskih država na samom početku tranzicije nisu poznavali čak ni osnovna pravila demokratske procedure, a nisu do kraja bili svjesni ni brojnih poteškoća u izgradnji demokracije. Zbog toga se proces demokratske tranzicije uvelike oslanjao na politički mit, koji je demokraciju proglasio neupitno dobrim, gotovo savršenim poretkom (Wolff, Wydra, 2008). To je davalo smisao društvenim i političkim promjenama. U tranzicijskim su zemljama mitski narativi funkcionirali kao svojevrсна zbirka simboličkog kapitala te su se pokazali ključnim čimbenikom postkomunističkog razumijevanja

realiteta u kojem je demokracija shvaćena kao "sveta stvar" koja će, kad jednom bude ostvarena, svim građanima omogućiti bolji život. Mit o demokraciji omogućio je da se polako prevladava strukturalni konzervativizam društva tzv. realnog, ali i samoupravnog socijalizma. Uza sve svoje iluzonističke mane taj je mit otvorio novi prostor slobode i formirao temelje za zaštitu ljudskih i građanskih prava u tranzicijskim državama. Demokratske promjene zapravo su se odvijale uz pomoć neke vrste liberalno-demokratskog političkog mita o dokazanom čarobnom svojstvu demokracije. Dakle političke okolnosti razvijale su se na suprotan način od tvrdnje prema kojoj je promjena realiteta moguća isključivo napuštanjem svakog mita. Mit se stoga pokazao važnim čimbenikom u rušenju komunističkih diktatura i procesu demokratske tranzicije. Često je služio kao ispravan ključ kojim su se mogla otvoriti vrata novog razumijevanja svijeta života. Svijeta u kojem su se rušenje komunističke diktature i demokratska tranzicija tumačili kao logično, a samim time i neizbježno povijesno kretanje. Pokazalo se da se pomoću teorije racionalnog izbora i "tvrdim" istraživačkim metodama može objasniti samo dio političkih procesa demokratske tranzicije. Naime političku zajednicu ne čine isključivo interesi, nego i vrijednosti, a ponašanje birača ne ovisi isključivo o njihovim interesima, nego i o njihovoj sklonosti određenim političkim simbolima i mitovima. Dakle da bi neka politička zajednica ili grupa stekla cjelovitu orijentaciju, potrebno joj je "sve-vremensko" sagledavanje realiteta, a to čini politički mit. On omogućuje da se reducira kompleksnost svijeta života, omogućujući na taj način integraciju političke zajednice. Politički mit svojom

pričom i ritualima oblikuje ključne simbole i vrijednosti koji omogućuju formiranje identiteta i solidarnosti u društvu te, barem na simboličkoj razini, prevladavanje različitih interesa i političkih sukoba koji su dio svakog društvenog i političkog života. Spomenuta funkcija političkog mita osobito je naglašena u komunitarističkoj političkoj teoriji. Njezini zagovornici, polazeći od osnovnih postavki političke teorije Alexisa de Tocquevillea, traže da se unatoč kulturalnim i etničkim razlikama koje postoje u svim suvremenim zapadnim društvima, oblikuje neka vrsta neupitnih temeljnih liberalno-demokratskih zajedničkih vrijednosti. To smatraju ključnom pretpostavkom koja bi omogućila da se smanji djelovanje funkcionalne dezintegracije modernih društava u kojima se gaji razmaženi individualizam koji ruši osnovu društvene solidarnosti te na taj način dovodi u pitanje i samo funkcioniranje demokracije. Demokracija je naime politički poredak koji nije održiv ako građani ne prihvaćaju neki zbir temeljnih zajedničkih vrijednosti i ako nisu međusobno solidarni. Komunitaristi tvrde da demokracija nije moguća ako svatko slijedi isključivo vlastiti interes, jer se gubi mogućnost bilo kakva moralnog vrednovanja politike. A bez moralnih kriterija koji omogućuju promišljanje o tome što je dobro za sve građane nije moguće uspostaviti političku zajednicu, a samim time ni demokratski politički poredak (Bizeul, 2000: 23). Dakle utemeljiteljski politički mit omogućuje društvenu integraciju i izgradnju društva solidarnosti u kojem se unatoč neizbježnoj konkurenciji ipak promišlja o tome što je opće dobro političke zajednice. Komunitaristički teoretičari Roberta N. Bellah (1985) i Amitai Etzioni (1995, 1997) tvrde da masovna demokracija dovodi do krize

zajedničkoga građanskog identiteta i solidarnosti, a samim time i do krize demokracije. Zbog toga na mjesto “velikog društva” čiji su članovi u neprekidnom surovom konkurentskom odnosu treba stupiti “velika zajednica” (John Dewey). Pod velikom zajednicom se ne misli na etničku zajednicu istog porijekla ili istog načina mišljenja, nego na sasvim otvorenu komunikacijsku zajednicu. No potpuno suprotno od komunikacijskih optimista, komunitaristi tvrde da “ustavni patriotizam” sam po sebi nije sposoban formirati željeni tip političke zajednice. Smatraju da se ustavni patriotizam i njegovo pozitivno djelovanje treba dopuniti jasnom i snažnom simboličkom politikom koja se temelji na djelotvornim političkim mitovima. I to ne bilo kakvim, nego onima koji potiču onakvu vrstu republikanizma koja je sposobna proizvesti potrebnu razinu društvene solidarnosti. Naime njihova je osnovna teza da je demokratski poredak moguće upostaviti tek na osnovi solidarnosti. Demokracija je moguća tek na osnovi jasnih etičkih stavova i građanske solidarnosti koja iz njih proizlazi, u suprotnom se društvo jednostavno raspada. Očito je da politički mit ima ključnu ulogu u utemeljenju ne samo političke zajednice nego i njezinih etičkih načela, te da oblikuje i glavne vrijednosti političkog poretka. Zbog toga svaku promjenu političkog poretka neizbježno prati i promjena vladajućih političkih mitova. To je načelo bilo na djelu i u procesu uspostavljanja demokratskog poretka u državama koje su nastale nakog raspada SFRJ. Raspad jugoslavenske političke zajednice podrazumijevao je rušenje njezinih glavnih legitimacijskih mitova: a) mita o drugu Titu i b) mita partizanske borbe u kojoj se oblikovalo “bratstvo i jedinstvo jugoslavenskih naroda i narodnosti”. Novi

demokratski poredak nije se mogao izgraditi na temelju starih legitimacijskih mitova. Oni su bili osnova legitimacije jedne diktature, te su bez obzira na svoj sadržaj bili nespojivi s novim demokratskim poretkom. Dakle demokracija je sama po sebi, tražeći nove izvore legitimacije, dovodila u pitanje stare političke mitove. Tražila se nova legitimacijska osnova demokratskog političkog poretka koji se polako gradio. U tome legitimacijskom procesu sama ideja demokracije postala je neka vrsta novog političkog mita, i to vrlo uspješno. Naime pokazalo se da je u postsocijalističkim europskim državama mit o demokraciji pomogao procesima demokratske tranzicije. On je uspješno izvršavao funkciju integracije građana u novu političku zajednicu, a demokratskom političkom poretku pružio je osnovu za legitimaciju. Situacija se, doduše, promijenila nakon konsolidacije demokracije, jer su tada politički mitovi preuzeli funkciju legitimiranja novouspostavljenog demokratskog poretka. Pokazalo se da je u vrijeme komunističkih diktatura mit o demokraciji imao funkciju poticanja promjena, dok je u novouspostavljenim, dobrim dijelom već konsolidiranim demokracijama dobio funkciju očuvanja postojećeg. Demokracija je naime postala neupitna vrijednost, središnji legitimacijski mit, nešto što je samo po sebi uvijek dobro. I to ono dobro koje ima potencijal stalnog usavršavanja. Dakle nezavisno od toga ima li neki politički mit funkciju rušenja ili očuvanja poretka, on se javlja kao ključni čimbenik političkog identiteta i legitimiteta neke političke zajednice. Ako neki mit ima funkciju legitimacije aktualnog političkog poretka, on nužno taj poredak stavlja u središte povijesnog iskustva te ga prikazuje kao “jedi ni smislen”, “neizbježan”, “dugo željen” i

“napokon ostvaren” rezultat povijesnog kretanja.

Nema dvojbe da demokracija traži integraciju građana u svoj vrijednosni sustav. Procesi demokratske tranzicije potvrdili su da je integracija građana u političku zajednicu i demokratski poredak moguća uz pomoć onog političkog mita koji je sposoban raznolika događanja i tumačenja prošlosti povezati u jedinstvenu i smislenu priču. Ako je mit uspješno formuliran, građani kao članovi političke zajednice istovremeno su i autori priče i njezini glavni akteri. Ta značajka omogućuje mitskom narativu da uspješno obavlja funkciju integracije građana u demokratski poredak. Na taj način mitska priča omogućuje da se prevladaju svi “povijesni lomovi” koje je neka zajednica doživjela u prošlosti te da se odaberu isključivo oni povijesni događaji koji se mogu definirati kao bitna odrednica zajedničkog identiteta. Postupno se oblikuje tzv. Mi-osjećaj, koji omogućuje da svaki pojedinac sebe doživi kao pripadnika jedne specifične političke cjeline. Radi se o procesu koji se odvija dijalektičkim posredovanjem između političkih mitova, kolektivnih i pojedinačnih sjećanja, historiografije i politike, a koji potom zajedno sudjeluju u oblikovanju “povijesne svijesti”. Nedvojbeno je dakle da politički mitovi kao suoblikovatelji povijesne svijesti imaju ključnu ulogu u integraciji građana u neku novu političku zajednicu. Uloga povijesne svijesti pritom je izuzetno važna. Naime prema mišljenju Edmunda Husserla, čovjek uvijek “stoji u povijesti” i njegova je egzistencije uvijek određena svim trima dimenzijama vremena. Jasno je naime da je sadašnjost nezamisliva bez uvida u prošlost, kao i bez neke makar maglovite ideje o budućnosti. Povijest je stoga definirana kao konstitutiv-

ni dio svakodnevnog života ljudi. Tijekom života ljudi se moraju neprekidno odnositi prema prošlosti, sadašnjosti i budućnosti, a u osnovi tog odnosa nalazi se politički mit u kojem su sabrane sve dimenzije vremena. Ne radi se isključivo o tome da se pretpostavlja kako politički mit omogućuje jedan vid pojednostavljene spoznaje, nego je još važniji uvid da je upravo mitom moguće legitimirati političko djelovanje i poredak.

Politički će mit dakle u potpunosti ispuniti svoju svrhu ako se pomoću njega može dobro komunicirati, ako se uklopi u neku zajednicu sjećanja. Svoju punu funkciju političke integracije građana ostvaruje kada pomaže oblikovanju kolektivnog i pojedinačnog identiteta (Lincoln, 1992). Mit služi da bi se formirala neka zajednička slika političke zajednice, koja ujedno predstavlja i neku posebnu zajednicu sjećanja koja mora biti različita od drugih. Na taj je način omogućeno da se “naša” slika prošlosti razlikuje od slike prošlosti koju ima neka druga politička zajednica ili neka druga politička grupa. Da se “Mi” razlikuje od “Oni”. Radi se o bitnom razlikovanju koje omogućuje da se čuva političko, a na taj način i sama demokracija. Trebe naime ponovo istaknuti da je demokracija poredak čija je bitna značajka slobodno sučeljavanje pozicije i opozicije. Jednostavno, nema demokracije bez konflikta. Stoga se čini da su sve teorije o “apsolutnoj demokraciji”, “good governance”, “kozmpolitskom suverenitetu”, dakle one koje nastoje dokinuti konflikt u svojoj strukturi, potpuno apolitične, zapravo antidemokratske. Riječ je o vizijama koje žele stvoriti “svijet ‘s one strane lijevog i desnog; ‘s one strane hegemonije, ‘s one strane suvereniteta, ‘s one strane antagonizama” (Mouffe, 2005: 6). Taj tip liberalnog idealističkog promi-

šljanja suvremenih političkih fenomena zapravo želi dokinuti političko, dovodeći na taj način, treba ponovo istaknuti, u pitanje samu ideju demokracije i demokratski poredak. Demokracija je naime politički poredak koji je osmišljen zato da bi se sukobi – koji nužno postoje u svakom društvu – mogli riješiti mirnim putem. A preduvjet je mirnog rješavanja sukoba da građani postignu suglasnost o temeljnim zajedničkim vrijednostima. Upravo to omogućuje utemeljiteljski mit. Može se stoga zaključiti da je glavna zadaća utemeljiteljskog mita konstituiranje političke zajednice i samog demokratskog poretka,<sup>4</sup> odnosno on ima integracijsku i legitimacijsku funkciju. Pritom nije riječ, kako smatra Eric Hobsbawm, ni o kakvoj “izmišljenoj tradiciji”. Točnijim od Hobsbawmova stava čini mi se mišljenje teoretičara naciona-

<sup>4</sup> Kod većine zapadnoeuropskih nacija kao utemeljiteljski mit funkcionira neki rat kojim je nacija izborila svoju slobodu. Istraživanja na primjeru 17 europskih nacija potvrdila su da su dvije trećine svih nacionalnih mitova povezane s ratom (Flacke, 2001). U Republici Hrvatskoj funkciju utemeljiteljskog mita ima Domovinski rat, a njegovu fundamentalnu važnost potvrdio je Hrvatski državni sabor svojom *Deklaracijom o Domovinskom ratu* od 13. listopada 2000. godine. Isti odnos poštovanja prema tom povijesnom događaju iskazan je i 10. srpnja 2006. kada Hrvatski sabor donosi *Deklaraciju o Oluji*. Naravno da oko procesa donošenja i određenih formulacija postoje prijepori (Koren, 2011), ali nije sporno da su obje deklaracije dobile podršku svih važnih političkih stranka te da hrvatski građani Domovinski rat vrednuju vrlo pozitivno. Suprotno od hrvatske situacije, političko društvo u Srbiji suočava se s procesom rastakanja “osnivačkih mitova” (kosovski mit, mit o ratnim pobjedama), što usporava procese konsolidacije demokracije (Podunavac, 2006: 172).

lizma Antonya D. Smitha koji smatra da se ni nacija ni politička zajednica ne mogu oblikovati na temelju potpunih maštarija, nego moraju postojati barem neke realne povijesne činjenice na osnovi kojih se može formirati točno određena tradicija. Zaključuje da se nacionalni i politički identiteti formiraju određenim tipom tumačenja prošlosti, a ne njezinim pukim izmišljanjem (Smith, 1999). Određeno tumačenje prošlosti omogućuje samospoznaju nacije kao zajednice sjećanja i njezino oblikovanje u formi demokratskog poretka (Rennan, 1995).<sup>5</sup> Radi se o kolektivnom sjećanju koje sadrži mitsku svijest i koje daleko nadilazi svako pojedinačno iskustvo. Zbog toga je proslava “Oluje”, oslobodilačke akcije Hrvatske vojske, toliko značajna za legitimitet hrvatske demokracije i države. To je temeljni demokratski legitimacijski narativ. Pokazalo se da je pretpostavka za plodan odnos između mita, političke integracije i legitimacije njegova sposobnost dobrog komuniciranja sa sjećanjima koja se njeguju u društvu. Kako je već naglasio njemački povjesničar političkih ideja Reinhard Koselleck, “prošla budućnost” (*Vergan-*

<sup>5</sup> “Jedna nacija jest jedna duša, duhovno načelo. Dvije stvari, koje su u stvarnosti jedno, tvore tu dušu, to duhovno načelo. Jedna leži u prošlosti, druga u sadašnjosti. Jedna je u zajedničkom posjedu bogatog nasljeđa sjećanja, a druga u današnjoj suglasnosti, želi da se živi zajedno, volji da se koristi svako nasljeđe koje se nepodijeljeno primilo... Nacija je... velika solidarnost koja počiva na čuvstvu žrtve koja je podnesena i koja se je i dalje spremna podnositi. Ona pretpostavlja prošlost; ona se potvrđuje u sadašnjosti kroz opipljivu činjenicu: kroz suglasnost i jasno izraženu želju da se nastavi živjeti zajedno. Egzistencija nacije je ... svakodnevnim plebiscit.” Izlaganje održano 1882. godine (Rennan, 1995: 56).

*gene Zukunft*) pomoću društvenog dijaloga utječe na "buduću prošlost". Radi se o stalnom dijalektičkom procesu spoznavanja u kojem ne postoje jasne i čvrste granice između laika i stručnjaka, između znanosti i života, nego se one nadopunjavaju u međusobnom dijalogu. Taj dijalog omogućuje političkom mitu da živi u sadašnjosti, a upravo iz toga izvire snaga mitskog pripovijedanja koja mu omogućuje da sudjeluje u procesu legitimacije demokratskog političkog poretka. Osim toga demokracija traži da građani budu patrioti, a patriotizma nema bez nekog političkog mita. Patriotizam kao pretpostavku demokracije u svojoj je političkoj teoriji jasno formulirao kanadski filozof Charles Taylor (1992, 1993). On smatra da je patriotizam ključna građanska vrlina koja omogućuje zajednički život građana i izgradnju demokratskog političkog poretka. Taylor želi definirati patriotizam podjednako daleko i od egoističkog individualizma i od altruističkog kolektivizma, te ga određuje kao prihvaćanje temeljnih zajedničkih vrijednosti neke političke zajednice od strane njezinih građana. Smatra da demokratske vrijednosti trebaju postati dio identiteta svakog pojedinca. Kritizirajući ekonomske teorije demokracije, tvrdi da se demokracija ne može izjednačiti sa sustavom jednakih šansi koji svakom omogućuje da se probije u životu i da bude "uspješan". Ako se demokracija sveđe isključivo na načelo uspješnosti, na neku vrstu "outputa", onda su otuđenje građana od demokracije i delegitimacija njezinih institucija neizbježni. Demokracija, prema Taylorovu mišljenju, mora u sebi uključivati i neke moralne vrijednosti koje dijele svi građani, jer će tek tada oni željeti participirati u političkom životu. Da bi se to postiglo, potrebno je pomoću poli-

tičkog mita i određenog preoblikovanja njegovih ključnih poruka u rituale formirati konsenzus o temeljnim demokratskim vrijednostima. To je dakle funkcija mitova i iz njih izvedene simboličke politike. No isto se tako čini nedvojbenim da simbolički tip političkog djelovanja nije usmjeren isključivo na manipulaciju i kontrolu nad masama, kako to tvrdi Muray Edelman (1976). Njegova teorija naime pretpostavlja racionalnost elita i iracionalnost masa. Međutim povijest uvjerljivo demantira takvo tumačenje. Već i površan uvid u povijesna zbivanja pokazuje da su ona vrlo bogata primjerima simboličke manipulacije od strane elita, ali i suprotnim primjerima, koji pokazuju da je simbolička politika služila za formiranje pozitivne energije građana i na taj način poticala demokratske procese. Štoviše, politički mitovi i simboli središnji su čimbenik demokratske političke kulture. Treba se prisjetiti političko-simboličke uloge donošenja američke Deklaracije o nezavisnosti ili Francuske građanske revolucije za legitimaciju demokracije u SAD-u i Francuskoj. Nedvojbeno je da su u tim državama legitimacijski narativi vezani upravo uz te povijesne događaje te da oni imaju vrlo važnu legitimacijsku funkciju. To su američki i francuski utemeljiteljski politički mitovi koji su u procesu republikanizacije postali opće dobro tih političkih zajednica. Oni čine simboličku okosnicu oko koje je oblikovan konsenzus o ključnim vrijednostima američke i francuske demokracije. Treba istaknuti da to ne znači da je isključeno svako kritičko propitivanje demokracije, nego da se polazi od stava da se prilikom kritiziranja uvijek treba paziti da se ne negiraju temeljne, humane vrijednosti demokracije. Liberalno-demokratska politička teorija stoga jasno



ističe da je prostor kritike ograničen nužnim prihvaćanjem temeljenih ideja koje se smatraju neupitnim dobrom svakog demokratskog poretka. Funkcija je političkog mita da nas potakne da prihvatimo ključne demokratske vrijednosti. Najprije “zakonima srca”, a zatim, u procesu političke socijalizacije, i “zakonima uma”. Riječ je o danas već klasičnoj postavci prema kojoj bez političkih mitova i simbola nema ni građanskih demokratskih vrlina. Naime demokracije nije samo puka prazna forma političke vladavine koju je moguće ispuniti bilo kakvim sadržajem, kako je to smatrao Carl Schmitt, nego vladavina koja se temelji na jasnim vrijednostima koje u svojem središtu imaju slobodu i dobar život pojedinca i građana. Njezin legitimitet ovisi o tome koliko dobro političke institucije omogućuju da se te vrijednosti poštuju. Percepcija o djelotvornosti demokracije ne zavisi isključivo od realne politike, nego i od načina njezina simboličkog uprizorenja. Simboličku

snagu političkog mita prizivaju sami građani. To proizlazi iz ljudske potrebe da se u komplicirani svijet politike unese neki smisao i red, da se izvrši odabir među cijelim nizom informacija kojima su građani neprekidno zasipani te da se odredi što je od svega toga bitno za njihov politički život. Treba zaključiti da politički mitovi omogućuju da se premosti jaz između individualnog i kolektivnog te da se efikasno oblikuje politička zajednica. Oni dakle imaju objedinjujuću ulogu koja građanima pruža sigurnost jasnih moralnih vrijednosti na kojima počiva demokratski politički poredak, te omogućuju oblikovanje građanske solidarnosti i jednakosti. Djeluju kao kodovi smisla koji omogućuju da se suprotstavljene političke strane međusobno prepoznaju kao pripadnici iste političke zajednice, kao oni koji dijele zajednički simbolički prostor. Zbog toga ne može biti demokratskog poretka bez nekog utemeljiteljskog političkog mita.

## LITERATURA

- Barner, W., Detken, A., Wesche, J. (2003) *Texte zur modernen Mythentheorie*, Stuttgart: Reclam.
- Bellah, R. N. (1985) *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life* Berkeley: University of California.
- Bizeul, Y. (2000) *Politische Mythen und Rituale in Deutschland, Frankreich und Polen*. Berlin: Duncker & Humbolt.
- Blumberg, H. (1979) *Arbeit am Mythos*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Buschmann, N., Langewische, D. (2003) *Der Krieg in den Gründungsmythen europäischer Nationen und der USA*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Cassirer, E. (1985) *Filozofija simboličkih oblika*. Novi Sad: Dnevnik, Književna zajednica Novog Sada.
- Dörner, A. (1995) *Politischer Mythos und symbolische Politik. Der Hermann-Mythos. Zur Entstehung des Nationalbewußtseins der Deutschen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Edelman, M. (1976) *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana/Chicago: University of Illinois Press.
- Etzioni, A. (1995) *Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- Etzioni, A. (1997) *Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie*, Campus, Frankfurt am Main: Campus.
- Flacke, M. (2001) *Mythen der Nationen: ein europäisches Panorama*. München/Berlin: Koehler & Amelang.
- Flood, G. C. (1996) *Political Myth. A theoretical introduction*. London/New York: Routledge.
- Friedrich, C. J. (1963) *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Koren, S. (2011) "Korisna prošlost"? *Ratovi devedesetih u deklaracijama Hrvatskog sabora*. U: T. Cipek (ur.), *Kultura sjećanja: 1991. Povijesni lomovi i svladavanje prošlosti*. Zagreb: Disput.
- Krastev, I. (2012) Europe's Democracy Paradox. *Transit online*, [http://www.iwm.at/index.php?option=com\\_content&task=view&id=620&Itemid=231](http://www.iwm.at/index.php?option=com_content&task=view&id=620&Itemid=231) (pristupljeno 10. lipnja 2012)
- Langewische, D. (2003) *Liberalismus und Sozialismus: Gesellschaftsbilder – Zukunftsvisionen – Bildungskonzeptionen*, Bonn: Dietz.
- Lincoln, B. (1992) *Discourse and the Construction of Society. Comparative Studies of Myth, Ritual, and Classification*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Marichano, A. (2011) *Constitutional Mythologies. New Perspectives on Controlling the State*. New York/Dordrecht/Heidelberg/London: Springer.
- Marx, K. (1963) *Osamnaesti Brumaieri Luja Bonaparta*. U: Marx-Engels-Lenin: Izabrana djela u deset knjiga. Zagreb: Naprijed.
- Mouffe, Ch. (2005) *On the Political*. London/New York: Routledge.
- Münckler, H. (2009) *Deutschen und ihren Mythen*. Berlin: Rowohlt.
- Platon (2009) *Država*. Zagreb: Naklada Juričić.
- Podunavac, M. (2006) *Poredak, konstitucionalizam, demokratija*. Beograd: Čigoja štampa.
- Rennan, E. (1995) *Was ist eine Nation? Und andere politische Schriften*. Beč: Folio-Verlag.
- Rodin, D. (2010) Demokratizacija demokracije. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 7 (1): 247-251.
- Schmitt, C. (1994) *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf* (1921). Berlin: Duncker&Humblot.
- Smith, D. A. (1999) *Myths and Memories of the Nation*. Oxford: Oxford University Press.
- Sorel, G. (1980) *Revolucija i nasilje*. Zagreb: Globus.
- Speth, R. (2000) *Nation und Revolution. Politische Mythen im 19. Jahrhundert*. Opladen: Verlag Leske + Budrich.
- Taylor, Ch. (1992) Wieviel Gemeinschaft braucht die Demokratie? *Transit* 5 (Winter 1992) 5-21.
- Taylor, Ch. (1994) *Multiculturalism: Examining The Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.
- Wolff, A., Wydra, H. (2008) *Democracy and Myth in Russia and Eastern Europe*. London/New York: Routledge.
- Žirarde, R. (2000) *Politički mitovi i mitologije*. Beograd: Biblioteka XX vek.

## **The Function of the Political Myth: On the Usefulness of the Mythical for Democracy**

**SUMMARY** The text, by means of an analysis of diverse definitions of the myth and symbolic politics in contemporary political theories, ranging from Marx's, Cassirer's, Friedrich's, to Edelman's theory, outlines the role of the political myth in the formation of the contemporary political community. By presenting the main features of the communitarian theory, the paper points to the function of the political myth in shaping the meaning, as well as in the integration and legitimatization of the contemporary democratic polity.

**KEYWORDS** democracy, political myth, founding myth, constitution of a democratic community, fundamental values of a political community



# SUVREMENI POPULIZAM

**Berto Šalaj**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Pregledni rad

Primljeno: kolovoz 2012.

**Sažetak** Glavna je svrha ovoga rada popunjavanje praznina koje u hrvatskoj politologiji postoje vezano uz tematiziranje i istraživanje fenomena populizma. Rad je svojevrsno eksplorativno istraživanje koje za svoj glavni cilj ima pobrojiti i opisati sve teme vezane uz fenomen populizma kojima bi se buduća istraživanja mogla baviti. Takav tip rada podrazumijeva pregled i analizu najvažnije recentne literature o populizmu. Na temelju takve analize pokušava se odgovoriti na sljedeća pitanja: Kakvo je suvremeno razumijevanje populizma? Može li se populizam smatrati političkom ideologijom? Koji su glavni uzroci jačanja populističkih pokreta u suvremenim demokratskim društvima? Kakav je odnos populizma i demokracije? Pritom, u pokušaju da se odgovori na ta pitanja analiza nije usmjerena na pojedine populističke stranke i pokrete, nego na elemente koji su prisutni u većem broju slučajeva.\*

**Ključne riječi** demokracija, populizam, populistički pokreti, populističke stranke, kriza suvremenih liberalnih demokracija

## Uvod

Etimološka usporedba demokracije i populizma navodi na zaključak da se radi o pojmovima sličnog značenja. Demokracija doslovce znači vladavina naroda, dok populizam ima podrijetlo u latinskoj riječi *populus* koja znači narod. U Rimskoj Republici izraz je upotrebljavan da bi se označio politički po-

kret koji je zastupao interese “običnih” građana (Morstein-Marx, 2003). Poput pojma demokracije, i taj je izraz označavao vladavinu koja se provodi u interesu naroda nasuprot oblicima političkog organiziranja koji su primarno vodili računa o interesima malih grupa stanovništva kao što su bile aristokracija i plutokracija.<sup>1</sup> Unatoč toj sličnosti suvre-

\* Autor zahvaljuje anonimnim recenzentima na korisnim komentarima i sugestijama. Za sve moguće nedostatke i greške odgovoran je isključivo autor.

<sup>1</sup> Pojam populizma može se povezati i s izrazom *populares* kojim je u razdoblju kasne Rimske Republike označavana jedna od političkih frakcija u Senatu. Radilo se o grupi senatora koji su, premda su sami bili aristokratskog podrijetla, u svojim političkim govorima i djelovanju promovirali ideju vladavine u interesu naroda. Time su se suprotstavljali drugoj frakciji, poznatoj pod nazivom *optimates*, koja se zauzimala za interese senatorske elite. Ta suprotstavljenost, koja se u praksi najčešće očitovala u upotrebi različitih retoričkih konstrukcija, odražavala je postojanje dvostrukog izvora

mena upotreba tih dvaju pojmova sugerira drugačiju situaciju. Upotreba pojma demokracije u javnome i političkom diskursu uglavnom sa sobom nosi pozitivne konotacije, dok se suprotno može konstatirati za pojam populizma. Tako, primjerice, suvremeni političari prihvaćaju da ih se naziva socijaldemokratima, liberalima, demokršćanima ili konzervativcima, ali gotovo svi izbjegavaju da ih se označava populistima. Takvo stanje nameće potrebu za pokušajem politološkog objašnjenja sličnosti i razlika u upotrebi pojmova demokracije i populizma. Taj pokušaj treba sadržavati odgovore na pitanja kao što su: Kakvo je suvremeno razumijevanje populizma? Može li se populizam smatrati političkom ideologijom? Koji su uzroci jačanja populizma u suvremenim demokratskim društvima? Po čemu je populizam sličan demokraciji, a po čemu se razlikuje od nje?

Nažalost, fenomen populizma gotovo je potpuno zanemaren u suvremenoj hrvatskoj politološkoj literaturi. Iznimke su dva rada, od kojih se jedan bavi populizmom u Poljskoj (Cipek, 2009), a drugi tematizira pojavu populističkih političara u Hrvatskoj (Zakošek, 2010). Iako značajni, ti radovi, s obzirom na ciljeve koje su autori sebi zadali, nisu sustavan pokušaj bavljenja samim fenomenom suvremenog populizma. Očito je da hrvatskoj politologiji tek predstoji sustavno bavljenje populizmom i populističkim pokretima. Stoga ovaj rad i treba shvatiti kao prvi korak u tom procesu i svoje-

---

moći – Senat i narod – u Rimskoj Republici. Kao najpoznatijeg pripadnika frakcije *populares* povjesničari navode Julija Cezara, koji se često u svom političkom djelovanju i osvajanju moći koristio pozivanjem na narod. Više o tome vidi u: Holland, 2003. i Morstein-Marx, 2003.

vršno eksplorativno istraživanje koje za cilj ima pobrojiti sve one teme vezane uz fenomen populizma kojima bi se buduća istraživanja mogla baviti. Takav tip rada podrazumijeva pregled i analizu najvažnije recentne literature o populizmu.

S obzirom na navedeno rad je strukturiran u nekoliko većih cjelina. U prvoj se kratko tematizira porijeklo pojma populizma te se prikazuje njegovo suvremeno politološko razumijevanje. Drugi dio fokusira se na opisivanje najvažnijih obilježja populizma po kojima se on može razlikovati od drugih političkih ideologija i pokreta. U trećem dijelu analiziraju se glavni razlozi recentnog jačanja populizma i populističkih pokreta u suvremenim društvima. Pritom je analiza puno manje usmjerena na pojedine populističke stranke i pokrete, a više na elemente koji su prisutni u većem broju slučajeva. Pitanje uzroka jačanja populizma povezano je, kako će biti pokazano u četvrtom dijelu, s krizom liberalne demokracije, pa će u tom dijelu biti tematiziran i ambivalentan odnos populizma prema demokraciji. Naime upravo se upotrebom koncepta populizma vrlo dobro može opisati priroda izazova s kojima se suočavaju suvremene liberalne demokracije. Pritom je temeljna teza ovoga teksta, na tragu već objavljenih radova drugih autora, da populizam u odnosu prema demokraciji može imati dva lica. Jedno je ono negativno, prijeteeće, koje uočava većina političkih teoretičara, tzv. političara glavne struje (*mainstream*) i medija. Viđen na taj način, populizam je prijetnja stabilnosti suvremenih liberalno-demokratskih poredaka. Populizam je svojevrsna patologija koja, ako se ne odstrani na vrijeme, u konačnici može dovesti do kraha demokracije i regresije u neki nedemokratski oblik vladavine. Drugo lice populiz-

ma puno je rjeđe tematizirano, kako u suvremenoj politološkoj literaturi tako i među političarima i medijima. Prema tom viđenju populizam, ističući neke ideje koje su dio populističke ideologije, može doprinijeti prevladavanju krize suvremenih liberalnih demokracija.

### **Porijeklo i suvremeno razumijevanje pojma**

Pridjev populistički u svakodnevnom se govoru najčešće upotrebljava kao izraz kojim se želi diskreditirati političke aktere s čijim stavovima i prijedlozima nisu suglasni oni koji ih prozivaju. Pritom se populiste optužuje za davanje lažnih i nerealnih obećanja i jeftinu demagogiju pomoću kojih nastoje kod ljudi razbuditi “niske” osjećaje i strasti te tako zadobiti njihovu potporu. U isto vrijeme većina suvremenih političkih aktera ne želi da se njihova politika i programi označavaju epitetom populistički i traže neke druge termine za označavanje svojih pozicija. Pojam se, dakle, u suvremenoj politici uglavnom upotrebljava u pejorativnom značenju.

U posljednjih nekoliko desetljeća populizam se u Europi pretežno povezuje i poistovjećuje s jačanjem desnih i radikalnih desnih političkih pokreta (primjerice, Betz, 1994; Betz i Johnson, 2004; Rydgren, 2007). Važno je stoga istaknuti da je izraz populizam u suvremenu politiku i politologiju ušao kao oznaka za lijevi pokret. Naime, pridjev populistički počinje se upotrebljavati krajem 19. stoljeća u Sjedinjenim Američkim Državama kao opis načela i djelovanja Narodne stranke (*People's Party*).<sup>2</sup> Stranka

<sup>2</sup> Postoje brojne studije o nastanku i razvoju populizma u Sjedinjenim Američkim Državama. Među najčešće citiranima su knjige *Democratic Promise: The Populist Movement*

se zalagala za veća prava seljaka i radnika i kritizirala tadašnji politički sustav za koji su smatrali da izrazito pogoduje interesima povezanih i korumpiranih političkih i poslovnih elita iz Washingtona i New Yorka. U ekonomskom dijelu programa zahtijevala je veće državne poticaje poljoprivrednicima, progresivno oporezivanje, državno vlasništvo nad prometnim infrastrukturama poput željeznice itd. Politički dio programa obuhvaćao je, među ostalim, uvođenje instrumenata neposredne demokracije na sve razine političkog odlučivanja i skraćivanje mandata predsjednika države. Bio je to pokušaj da se u okviru američkoga političkog sustava inauguriira treća politička snaga, pri čemu je temeljna poruka bila da su se dvije dominantne političke opcije otuđile od naroda i na taj način iskvarile izvorne ideje Američke revolucije. Te su političke elite, u sprezi s poslovnim elitama, “ukrale” američkom narodu demokraciju, pa je stoga glavni cilj populista vratiti suverenost naroda, to jest vladavinu običnih, poštenih ljudi. Stranka je na izborima održanima između 1890. i 1900. godine osvojila nekoliko desetaka mjesta u Predstavničkom domu i nekoliko mjesta u Senatu, ali pokušaj etabliranja populista kao treće političke opcije nije uspio. No preživio je pojam populizma kao oznaka za politič-

*in America* (Goodwyn, 1976) i *The Populist Persuasion: An American History* (Kazin, 1995). Pritom se Goodwyn više bavi začecima populizma i djelovanjem *People's Party*, a Kazin prati razvoj američkih populističkih pokreta od njihova pojavljivanja u američkoj političkoj povijesti pa sve do kraja 1980-ih. Kazin navodi kako je od nastanka pa sve do 1940-ih godina američki populizam bio dominantno lijevi, po njegovu mišljenju progresivni populizam, a nakon toga sve se više razvija kao desni, reakcionarni populizam.

ki pokret koji zagovara interese običnih građana nasuprot interesima političke i poslovne elite.

Upotreba pojma širi se nakon Drugog svjetskog rata iz Sjedinjenih Američkih Država i u druge dijelove svijeta, ponajprije u Latinsku Ameriku, gdje se upotrebljava za označavanje načina vladanja Juana Perona u Argentini i Getulia Vargasa u Brazilu. Pojam je u tom razdoblju najčešće nekritički upotrebljavan kako bi se označile neuobičajene političke pojave ili pokreti koje nije bilo lako razvrstati prema nekoj od tada dominantnih klasifikacija. Sustavno znanstveno bavljenje fenomenom započinje razmjerno kasno, 1960-ih godina. Začetkom se smatra znanstvena konferencija u Londonu održana 1967. godine koja je okupila društvene znanstvenike iz različitih dijelova svijeta zainteresirane za fenomen populizma. Dvije godine kasnije, kao rezultat konferencije, objavljen je zbornik *Populism: its Meanings and National Characteristics* (Ionescu i Gellner, 1969) s dvadesetak radova o populističkim pokretima u različitim dijelovima svijeta. I površan pregled objavljenih radova pokazuje kako je riječ o studijama pojedinih populističkih pokreta, bez ikakva pokušaja da se sintezom iz tih slučajeva izvedu šire generalizacije o razumijevanju i značenju populizma. Konferencija i zbornik bavili su se, dakle, detaljnim opisima određenog broja empirijskih slučajeva koji su prepoznati kao primjeri populizma, no nisu pokušali izvesti šire generalizacije ili tipologije.

Takav iskorak napravila je u svojoj studiji *Populism* (1981) britanska politička teoretičarka Margaret Canovan. Ta studija označava početak autoričine sustavnog bavljenja fenomenom populizma koje će uroditi brojnim važnim

uvidima i studijama (1984; 1999; 2002; 2004; 2005). Za razliku od kasnijih studija u kojima pokušava razviti opću teoriju populizma, u knjizi *Populism* bavi klasifikacijom različitih slučajeva populističkih pokreta, odnosno pokušajem stvaranja tipologije. Prema Canovan, populistički se pokreti mogu podijeliti na dva glavna tipa: agrarni i politički. Agrarni populizam ima tri podvrste: populizam farmera, za koji kao primjer navodi već spomenuti *People's Party* u Sjedinjenim Američkim Državama; zemljoradnički populizam, znakove kojeg vidi u nekim zapadnoeuropskim državama; te populizam intelektualaca, primjer kojega je pokret *narodnika* koji se pojavio u Rusiji krajem 19. stoljeća i u kojemu je skupina mladih intelektualaca zagovarala interese seljaka i nastojala ih politički mobilizirati. Kad je riječ o političkom populizmu, razlikuje četiri podvrste. Prvu podvrstu političkog populizma naziva populističkom demokracijom, koja se zasniva na zagovaranju političkog sudjelovanja građana putem instrumenata izravne demokracije. Političarskim populizmom naziva pokušaje pojedinih političara da putem dezideologiziranog pozivanja na narod dobiju što širu političku potporu i osvoje vlast. Treća je podvrsta reakcionarni populizam koji okuplja na temelju nesnošljivosti prema određenim manjinskim skupinama. Iz današnje perspektive vidljivo je da je u posljednja dva desetljeća u Europi upravo ta podvrsta postala izrazito zastupljena u političkom životu. U vrijeme pisanja knjige kao primjer za taj tip Canovan navodi britanskog političara Enocha Powella i njegov pokušaj da oko problematiziranja imigracije izgradi politički pokret. Četvrta su podvrsta populističke diktature, pri čemu kao klasičan primjer te vrste populizma navodi Peronovu vladavinu u Argentini. Zaključujući svoju



studiju, Canovan iznosi mišljenje, koje će revidirati u kasnijim radovima, da je zajedničko obilježje svih sedam podvrsta pozivanje na narod i nepovjerenje u elite, no tome dodaje da se podvrste razlikuju po čitavom nizu drugih obilježja i da te velike razlike onemogućuju bilo kakve generalizacije koje idu dalje od tipologije koju je ona primijenila.

Novi poticaj za znanstveno bavljenje populizmom javlja se 1990-ih godina kada u nizu europskih država jačaju politički pokreti koje analitičari označavaju kao desni populizam. Pritom jedan dio istraživača nastavlja tradiciju započetu 1960-ih i usredotočuje se na detaljne opise pojedinih populističkih pokreta, što rezultira zanimljivim studijama slučaja, ali bez pokušaja da se spoznaje stečene njima teorijski uopće. Druga grupa istraživača nastavlja se na studiju Margaret Canovan s početka 1980-ih, polazeći od teze da populizam kao fenomen ne sadrži zajedničku jezgru te da je najviše što istraživači mogu napraviti izrada tipologije populističkih pokreta. Međutim, u posljednjih desetak godina, a za razliku od prethodnih razdoblja, pojavljuju se i istraživači kojima primarni cilj nije analiza empirijskih slučajeva populizma, nego teorijsko istraživanje značenja i prirode fenomena populizma, zajedničkih obilježja populističkih pokreta, uzroka pojavljivanja i jačanja populizma te njegova odnosa prema demokraciji. Upravo će studije tih istraživača (Abts i Rummens, 2007; Akkerman, 2003; Albertazzi i McDonnell, 2008; Canovan, 2002; Decker, 2003; Jansen, 2011; Mudde, 2004; Meny i Surel, 2002; Plattner, 2010; Taggart, 2002; 2004; Weyland, 2001; Zaslove, 2008) biti u središtu interesa ovoga rada.

Kakvo je dominantno suvremeno razumijevanje populizma? Klasično raz-

mijevanje populizma, koje potječe još iz 1950-ih, navodi da se on javlja “kad god postoji nezadovoljstvo naroda aktualnim društvenim poretkom nametnutim od vladajuće klase, pri čemu narod vjeruje da ta vladajuća klasa ima monopol nad vlašću, vlasništvom i kulturom” (Shils, 1956: 100). Najutjecajnija suvremena definicija populizma potječe od nizozemskog politologa Casa Muddea, prema kojoj je populizam “ideologija koja dijeli društvo na dvije antagonističke grupe, običan narod i korumpiranu elitu, i koja tvrdi da bi politika trebala biti izraz volje naroda” (2004: 543).<sup>3</sup> Sličnu je definiciju nešto ranije predložio Torcuato Di Tella, koji smatra da se populizam može definirati kao “politički pokret koji naglašava interese, kulturu i spontane osjećaje običnih ljudi nasuprot interesima i kulturi privilegirane elite” (1995: 985). Na tom su tragu i Albertazzi i McDonnell koji populizam vide kao “ideologiju koja suprotstavlja jedinstven i moralan narod elitama i opasnim drugima koji zajedničkim snagama suverenom narodu oduzimaju (ili pokušavaju oduzeti) njegova prava i vrijednosti” (Albertazzi i McDonnell, 2008: 3). Pokušavajući dati što konciznije određenje, Abts i Rummens populizam vide kao “ideologiju koja zagovara vladavinu na-

<sup>3</sup> Mudde dodaje da tako definiran populizam ima dvije glavne suprotnosti: elitizam i pluralizam. Elitizam je zapravo zrcalna slika populizma s kojim dijeli manihejski pogled na svijet, ali, nasuprot populizmu, smatra da politika treba biti izraz stavova i vrijednosti moralnih i kompetentnih elita, a ne neobrazovanoga i nemoralnog naroda. Pluralizam odbacuje dihotomnu podjelu, koju zagovaraju i populizam i elitizam, i na društvo gleda kao na heterogenu skupinu pojedinaca i društvenih grupa s različitim političkim stavovima i vrijednostima.

roda kao jedinstvenoga suverenog tijela” (2007: 409). Jansen (2011: 75) populizam određuje kao “oblik političke mobilizacije u okviru kojega se nastoji mobilizirati marginalizirane sektore društva i od njih stvoriti političku snagu, koristeći se pritom nacionalističkom i protuintelektualnom retorikom koja veliča obične ljude”. U jednom od svojih radova Canovan (1999: 3) navodi da je populizam pokret koji ističe narod nasuprot etabliranim strukturama moći i dominantnim idejama i vrijednostima u društvu. Što je zajedničko tim definicijama populizma? Mogu li se u tim definicijama, a onda i u empirijskim slučajevima na koje se odnose, pronaći neka zajednička obilježja koja bi omogućila da populizam tretiramo kao političku ideologiju?

### Populizam kao politička ideologija

Može li se populizam tretirati kao politička ideologija poput, primjerice, liberalizma, socijalizma ili konzervativizma? Ili je, kao što nam to empirijski primjeri sugeriraju, populizam previše eklektičan i raznolik da bi se mogao analizirati kao politička ideologija?

Odgovor na pitanje o statusu populizma kao političke ideologije ovisi, naravno, i o tome kako definiramo političku ideologiju. Većina analitičara populizma (primjerice Canovan, 2002; Akkerman, 2003; Mudde, 2004) oslanja se na Michaela Freedena i njegovo razumijevanje političkih ideologija. Prema Freedenu (1996), političke ideologije služe kao konceptualne mape političkog svijeta koje olakšavaju građanima političko razmišljanje i snalaženje. Ideologije su tako, pretvarajući kompleksnost političkog procesa u slike koje građani mogu razumjeti, most između politike i naroda. Svaka ideologija ima temeljnu strukturu s nekoliko međusobno povezanih konce-

pata. Pritom se ideologije manje razlikuju prema tome kojim se konceptima koriste, a više prema načinima na koje ih interpretiraju i kombiniraju. Drugim riječima, političke ideologije ne razrješavaju sve ambivalentnosti političkog svijeta, no njihova je glavna funkcija da iz velikoga broja dostupnih političkih ideja izdvajaju određene i kombiniraju ih na određeni način. U kojoj mjeri populizam udovoljava tim uvjetima?

Jedna grupa autora (Taguieff, 1995; Tarchi, 2002; 2008; Jansen, 2011) smatra da se populizam, s obzirom na to da je jedino zajedničko obilježje različitih populističkih pokreta pozivanje na narod, treba tretirati kao politički diskurs ili politički stil koji je dostupan različitim društvenim i političkim grupama.

Najčešće se njime koriste one grupe koje se suprotstavljaju aktualnim nositeljima vlasti ili prevladavajućoj intelektualnoj klimi u nekom društvu. Riječ je, ponajprije, o političkom jeziku i retorici koji inzistiraju na jednostavnosti i izravnosti. Tako populisti, prizivajući zdrav razum običnog naroda i odbacujući intelektualizam elita, nude jednostavna rješenja za kompleksne društvene i političke probleme. Prema tim autorima, na populizam ne možemo gledati kao na političku ideologiju iz najmanje dva razloga. Prvo, populistički pokreti nemaju jasno i koherentno izražene stavove o većini važnih suvremenih političkih pitanja. A čak i kada su ti stavovi izraženi, uglavnom predstavljaju reaktivnu, a ne konstruktivnu viziju o nekoj političkoj situaciji. Drugim riječima, populizmu nedostaju središnje vrijednosti – kao što su, primjerice, sloboda, jednakost ili socijalna pravda – te na njega treba gledati kao na politički stil ili način političke mobilizacije, a ne kao na političku ideologiju.

Druga, veća grupa teoretičara smatra da se populizam, s obzirom na to da postoji određeni skup obilježja koja dijele gotovo svi pokreti, ipak može promatrati kao koherentna politička ideologija. Nastojeći pronaći zajedničku jezgru, oni žele konstruirati idealan tip populizma na temelju kojega bi se procjenjivali konkretni empirijski slučajevi. Koja su to zajednička obilježja različitih populističkih pokreta na temelju kojih bi se populizam mogao tretirati kao politička ideologija? Većina analitičara ističe nekoliko važnih ideja koje se mogu pronaći u gotovo svim suvremenim populističkim pokretima.

Središnja je ideja populizma da je društvo podijeljeno na dvije homogene i antagonističke skupine: poštenu narod i korumpiranu elitu. Tako, primjerice, Meny i Surel (2002) naglašavaju da populizam prožima ideja dobrog, poštenog i jednostavnog naroda koji su prevarile i izmanipulirale korumpirane, nekompetentne i međusobno umrežene elite. Pritom populistu tvrde da je potrebno provesti radikalnu društvenu i političku promjenu kojom bi se ukinula dominacija elita te obnovila ideja i praksa politike kao izraza volje naroda. Svi analitičari populizma navode da se, u okviru populističkih razmišljanja, narod pretpostavlja kao jedinstveno i homogeno tijelo.<sup>4</sup> Drugim riječima, zanemaruju se pitanja klase, posebnih političkih intere-

<sup>4</sup> Populisti često i u nazivu svojih pokreta naglašavaju ideju naroda kao monolitnog tijela koje ne prožimaju nikakve podjele. Tako je američki populist Ross Perot svoju predsjedničku kampanju vodio pod sloganom *Zajedno mi stojimo* (United We Stand), a australski populist pod vodstvom Pauline Hanson svoju su stranku nazvali *Jedan narod* (One Nation).

sa ili individualnih potreba.<sup>5</sup> Demokracija je, u populističkom shvaćanju, vladavina suverenog, homogenog naroda, a ne vladavina političara. Prema Canovan (2002), naglašavanje suverenosti naroda implicira da demokracija podrazumijeva politiku kao izražavanje većinske političke volje, a ne politiku kao umijeće pregovaranja, dogovaranja i postizanja kompromisa. Iz toga slijedi da su jedino populistu istinski, pravi demokrati koji žele obnoviti ideju demokracije kao vladavine naroda.

Pokušaj obnove vladavine naroda nastoji se ostvariti napadom na institucije predstavničke demokracije. Proces predstavljanja i posredovanja za populiste je zapravo proces korumpiranja i pervertiranja narodne volje. Idealan populistički politički sustav ideološki se približava izravnoj demokraciji u kojoj građani imaju posljednju riječ u donošenju svih najvažnijih političkih odluka.<sup>6</sup> Drugim riječima, populistu na sve posredničke

<sup>5</sup> Paul Taggart (2000; 2002; 2004) smatra da je populističko razumijevanje naroda usko povezano s jednim drugim konceptom, koji naziva srce domovine (*heartland*). Pod tim misli na idealiziranu viziju političke zajednice u kojoj bi populistu željeli živjeti. Narod je za populiste važan zato što nastanjuje tu idealiziranu zajednicu, pa ako se želi razumjeti što populistu misle pod narodom, mora se analizirati što misle pod srcem domovine. Ta idealna zajednica često nije neka buduća utopija kojoj treba težiti, nego zajednica kakva je postojala dok je političke i poslovne elite nisu iskvarile.

<sup>6</sup> U praksi je takva situacija zapravo rijetka jer su u najvećem broju slučajeva populistički pokreti obilježeni značajnom ulogom populističkih lidera. O posebnoj važnosti lidera za razvoj i jačanje populističkih pokreta bit će više riječi u dijelu o uzrocima pojave populizma.

institucije gledaju sa sumnjom. To osobito vrijedi za etablirane političke stranke, pa je jedno od obilježja populističke propagande postojanje protustranačkih sentimentata. Političke su stranke krive zato što u narodu stvaraju umjetne podjele te više vode računa o svojim interesima nego o interesima naroda.

Tako shvaćen narod jasno je odijeljen od dviju društvenih grupa koje se ne smatraju njegovim dijelom. Jednu, kao što je već spomenuto, čine elite, a drugu ono što većina analitičara označava kao "opasni drugi". Suprotstavljanje elitama i "opasnima drugima" zajedničko je, dakle, obilježje populističkih pokreta, no, istodobno, i izvorište razlika među njima. Konkretni sadržaj i program nekog populističkog pokreta ovisiti će, naime, o vrijednostima i obilježjima vladajućih elita kojima se suprotstavlja. Ako su te elite pretežno liberalne, onda će populizam biti reakcionaran, kao što je to uglavnom slučaj u Europi u posljednja dva desetljeća. Ako su pak dominantne elite uglavnom konzervativne, populizam će – kao što to pokazuju recentni slučajevi Huga Chaveza u Venezueli, Eva Moralesa u Boliviji i Rafaela Corree u Ekvadoru – biti utemeljen na lijevim političkim vrijednostima, kao što je zagovaranje interesa radnika nasuprot interesima bogatih poduzetnika.<sup>7</sup> Albertazzi i

<sup>7</sup> Novija istraživanja populizma u Europi gotovo se isključivo usredotočuju na desni populizam, što je donekle i shvatljivo ako se ima na umu da je većina suvremenih europskih populističkih pokreta usmjerena na kritiku dominantne liberalno-demokratske ideologije, a najčešći "opasni drugi" su imigranti i etničke ili vjerske manjine. Tako se kao primjeri desnog populizma u Europi u literaturi najčešće navode sljedeći pokreti: *Naprijed Italija* (Forza Italia) i *Sjeverna liga* (North League) u Italiji (Tarchi, 2002; 2008), *Nacionalna fronta*

(McDonnell (2008) pokazuju da to vrijedi i za odnos populizma prema ekonomskom modelu koji zagovara. To također ovisi o paradigmi kojoj se populistici suprotstavljaju, pa se tako u nekim slučajevima suprotstavljaju visokim porezima i državi blagostanja te tako zagovaraju svojevrsni ekonomski libertarijanizam, dok u drugim prilikama kritiziraju ide-

(National Front) u Francuskoj (Surel, 2002), *Švedski demokrati* (Sweden Democrats) u Švedskoj (Rydgren, 2008; Hellström i Nilsson, 2010), *Slobodarska stranka Austrije* (Freedom Party of Austria) u Austriji (Müller, 2002; Heinisch, 2008), *Švicarska narodna stranka* (Swiss People's Party) u Švicarskoj (Albertazzi, 2008), *Pravi Finci* (True Finns) u Finskoj (Arter, 2010), *Danska narodna stranka* (Danish People's Party) u Danskoj (Rydgren, 2004) i *Stranka napretka* (Progress Party) u Norveškoj (Oesch, 2008). Za razliku od Europe populizam se u Latinskoj Americi dominantno pojavljuje kao lijevi populizam. Posebice se to odnosi na posljednjih desetak godina kada se u nizu država pojavljuju populistički lideri koji uspijevaju osvojiti vlast na temelju obećanja o borbi protiv međusobno umreženih stranih poslovnih elita i korumpiranih domaćih političara. Tako se u politološkoj literaturi najviše obrađuju populistički pokreti u Venezueli pod vodstvom Huga Chaveza (Hawkins, 2010), u Ekvadoru, gdje je vođa Rafael Correa (Torre, 2010) te u Boliviji, gdje je na čelu populističkog pokreta Evo Morales (Rochlin, 2007). Ipak, treba napomenuti da se lijevi populizam ne pojavljuje isključivo u Latinskoj Americi, nego postoji i u Europi. Kao najčešći primjer u literaturi se navodi *Stranka demokratskog socijalizma* (Party of Democratic Socialism) u Njemačkoj (Oswald, 2002; Gapper, 2003; Decker i Hartleb, 2007; Decker, 2008). U posljednje vrijeme pojavljuje se i značajan broj radova koji pojavu i jačanje pokreta *The Tea Party* u Sjedinjenim Američkim Državama (Foley, 2012; Formisano, 2012; Skocpol i Williamson, 2012) promatraju kroz prizmu populizma.

ologiju slobodnog tržišta i traže veće sudjelovanje države u ekonomskim aktivnostima, pa i nacionaliziranje privatnih poduzeća. Slično vrijedi i za drugu granicu koju populizam nastoji uspostaviti – onu prema “opasnim drugima”. “Opasni drugi” su društvene grupe koje ugrožavaju jedinstvo i homogenost običnog naroda jer promiču neke posebne interese. Te su grupe prijetnja naporima da se moć i vlast vrate običnom narodu. Ta prijetnja može biti izražena u ekonomskim ili političkim kategorijama ili kombinacijom tih dvaju kriterija. Kao prijetnja mogu biti označeni imigranti, za koje se misli da će domaćim ljudima oduzeti posao, ili to mogu biti etničke i vjerske manjine, za koje se pretpostavlja da bi mogle ugroziti način života i kulturu domaćih ljudi. U takvim uvjetima nastaje desni populizam koji je netolerantan prema pravima manjina i imigranata. Ako se pak kao prijetnja opstanku percipiraju velika strana poduzeća i poduzetnici, onda populizam poseže za lijevim političkim porukama i mjerama, poput nacionaliziranja imovine stranih poduzeća. Populizam, dakle, može biti i lijevi i desni, i autoritaran i libertarijanski, i progresivan i reakcionaran, ovisno o vrijednostima elita i “opasnih drugih” kojima se suprotstavlja.

Upravo ta silna različitost navodi neke teoretičare da zaključe kako nije moguće govoriti o populizmu kao koherentnoj političkoj ideologiji. Paul Taggart (2002) smatra da je to ipak moguće ako uvažimo razliku između generičkih i kontekstualnih obilježja populizma. Generička obilježja proizlaze iz činjenice da svi populistički pokreti suprotstavljaju dobar i pošten narod korumpiranim i pokvarenim elitama, a kontekstualna obilježja ovise o konkretnim političkim, socijalnim i kulturnim uvjetima u koji-

ma se pojedini populistički pokreti razvijaju. Drugim riječima, populističkim je pokretima zajedničko razumijevanje strukture politike, ali to razumijevanje ispunjavaju različitim vrijednostima.

Zaključno, plauzibilnom se čini teza koju zastupaju Margaret Canovan (2002) i Cas Mudde (2004) kako se populizam može promatrati kao politička ideologija, ali kako ne treba očekivati da će imati istu razinu intelektualne konzistencije i rafiniranosti kao što je to slučaj s, primjerice, liberalizmom ili konzervativizmom. Populizam ima središnju jezgru, pozivanje na narod i antagonistički odnos prema elitama, ali su mu potrebne dodatne vrijednosti i sadržaji kako bi osmislio politički svijet o kojemu govori i u kojemu djeluje. Budući da te vrijednosti i sadržaji mogu biti različiti, populizam se može smatrati slabo utemeljenom (*thin-centred*) ideologijom.<sup>8</sup> Upravo se zato lako može kombinirati s drugim ideologijama.

Na tragu rasprava o tome kako tretirati populizam Tjitske Akkerman (2003) smatra da treba razlikovati populistički stil od populizma kao modela politike. Pritom navodi da je populistički stil nešto za čime posežu i etablirane političke stranke i lideri, a tipičan je primjer bivši britanski premijer Tony Blair. Akkerman

<sup>8</sup> Neki analitičari (Betz i Johnson, 2004; Albertazzi i McDonnell, 2008) smatraju da se populizam može smatrati ideologijom jer, slično drugim ideologijama, želi odgovoriti na tri važna politička pitanja: Što je loše u postojećem stanju? Tko je kriv za takvo stanje? Što treba napraviti da bi se situacija popravila? Populisti nude sljedeće jednostavne odgovore: Demokracija i vlast, koje bi trebale odražavati volju naroda, “ukradene” su od korumpiranih elita. Krive su elite i “opasni drugi”. Potrebno je, djelovanjem populističkog pokreta, vratiti narodu pravo da odlučuje.

pokazuje da se Blair, pokušavajući steći što širu izbornu podršku građana, često pozivao na narod i interese naroda, nastojeći ih poistovjetiti s interesima *Laburističke stranke*. Populističkim se stilom koriste, najčešće u predizbornim kampanjama, i političari glavne struje (*mainstream*). Pritom je ono što ih razlikuje od pravih, radikalnih populista činjenica da ne zagovaraju dualistički, nego pluralistički pogled na politički svijet i procese te da ne dovode u pitanje institucije predstavničke demokracije. Takvu upotrebu populističkog stila Akkerman još označava pojmom podnošljivog (*respectable*) populizma kako bi ga razlikovao od populizma kao modela politike, odnosno političke ideologije, za koji je rezervirao izraz radikalni populizam.<sup>9</sup>

Za ovaj rad važan je radikalni populizam koji je u posljednja dva desetljeća sve prisutniji u suvremenim demokratskim društvima. Koji su uzroci njegove pojave i jačanja?

### Uzroci pojave populizma

Pregled i sinteza najvažnije literature koja se bavi suvremenim populizmom omogućuju da se postavi teza prema ko-

<sup>9</sup> Suvremeni trendovi političkih kampanja da se i političke stranke glavne struje (*mainstream*) koriste jednostavnim i direktnim političkim diskursom kako bi reducirale kompleksnost političkih procesa i privukle izbornu tijelo otežavaju analitičarima razlikovanje podnošljivog i radikalnog populizma. Stoga Akkerman navodi kako je u slučajevima kada se političke stranke učestalo pozivaju na interese i želje naroda potrebno detaljnije analizirati radi li se tu, što je najčešće kod političkih stranaka glavne struje (*mainstream*), o sinonimu za zajedničko dobro ili pak, što je slučaj kod "pravoga" populizma, o nastojanju da se jedinstveni i homogeni narod pozove na borbu protiv političkih elita.

joj se glavni razlozi pojave i jačanja populističkih pokreta mogu razvrstati u nekoliko grupa. U prvu grupu mogu se svrstati latentni razlozi, koji proizlaze iz strukture i funkcioniranja suvremenih demokratskih političkih sustava. Pritom se jedan razlog pojavljuje zbog napetosti između liberalnog i demokratskog dijela političkog poretka suvremenih društava. Drugi razlog latentno je prisutan uslijed velikog jaza između demokratskih ideala i stvarnog funkcioniranja demokratskih političkih sustava. Drugu grupu čine kontekstualni razlozi, pod kojima se prije svega razumijevaju ekonomske i političke krize koje se javljaju u određenim društvima, a koje mogu stvoriti plodno tlo za jačanje populizma. U posljednju, treću grupu mogu se ubrojiti akteri čije je postojanje važan uvjet pojave snažnih populističkih pokreta. To se prije svega odnosi na populističke lidere koji, iskorištavajući uvjete koji postoje, artikuliraju zahtjeve i težnje populističkih pokreta. Važnu ulogu u tom artikuliranju imaju masovni mediji koji, ako su skloni populističkim liderima i pokretima, olakšavaju njihovo djelovanje i jačanje. U ovom radu najviše pozornosti bit će posvećeno latentnim razlozima koji proizlaze iz strukture i funkcioniranja suvremenih demokracija, a ostali razlozi bit će skromnije tematizirani.

U suvremenoj literaturi o populizmu vrlo se često kao glavni uzrok njegove pojave navodi latentna napetost između liberalnog i demokratskog dijela ustrojstva suvremenih političkih sustava, odnosno izrazita dominacija liberalnog dijela u tom odnosu.

Povezivanje dvaju različitih segmenata, odnosno dviju tradicija, događa se u drugom dijelu 19. i prvom dijelu 20. stoljeća, o čemu vrlo detaljno piše Crawford Macpherson (1977). Pritom

dvije tradicije koje se spajaju imaju u svojoj jezgri različite temeljne vrijednosti. Liberalna tradicija inzistira na individualnim pravima i slobodama te pluralizmu, a demokratska na narodnoj suverenosti i jednakosti građana. Demokratska tradicija počiva na ideji da najviša moć u nekoj političkoj zajednici treba biti u rukama naroda koji, najčešće primjenom većinskog načela, odlučuje o svim važnim pitanjima. Liberalna tradicija proizlazi iz ideje da putem ustavnih i zakonskih ograničenja treba zaštititi pojedince od arbitrarnog korištenja vlasti, čak i u slučajevima kada ta vlast proizlazi iz većinske volje naroda. Kako bi se spriječilo da većinska volja ugrožava prava onih koji ostanu u manjini, demokratsko načelo nadopunjeno je načelom obvezne zaštite temeljnih prava i sloboda pojedinaca. Posljedice toga povezivanja bile su, prema Macphersonu, demokratiziranje liberalizma i liberaliziranje demokracije. Stoga se suvremene demokracije označavaju kao liberalne ili ustavne demokracije, pri čemu demokratski segment ističe suverenitet i političko sudjelovanje građana, a liberalni naglasak stavlja na vladavinu prava i zaštitu pojedinačnih prava i sloboda. Povezivanje se na različitim mjestima odvijalo na različite načine, a ovisilo je i o postojećim odnosima političkih snaga, pa su tako i rezultirajuće konfiguracije bile raznolike. Stoga se povijest liberalnih demokracija može promatrati i kao borba između društvenih i političkih snaga čiji je cilj bio uspostaviti dominaciju jedne ili druge tradicije. Ta borba, smatra Macpherson, pokretač je političke evolucije suvremenih društava. Ni politički znanstvenici ni političari još nisu osmislili model koji bi uklonio tu napetost što proizlazi iz strukture suvremenih političkih poredaka.

Značajan broj istraživača populizma (Canovan, 1999; 2002; Meny i Su-

rel, 2002; Papadopoulos, 2002; Mudde, 2004; Mouffe, 2005; Abts i Rummens, 2007; Mastropaolo, 2008) ističe upravo tu napetost između liberalnog i demokratskog dijela kao jedan od glavnih izvora pojave i jačanja populističkih pokreta u suvremenim društvima. Ti teoretičari prihvaćaju Macphersonovu tezu da se odnos tih dvaju elemenata mijenja s obzirom na vrijeme i prostor. Suvremene demokracije kombiniraju dakle, u različitim konfiguracijama, te dvije tradicije. Pojednostavljeno, može se govoriti o trima temeljnim konfiguracijama. U idealnom slučaju postoji ravnoteža između demokratskog i liberalnog dijela, dok u slučajevima neravnoteže dominira ili liberalni ili demokratski dio. U idealnim uvjetima liberalne demokracije osiguravaju zaštitu individualnih prava i sloboda te istodobno omogućavaju demokratsku vladavinu naroda ili njegovih predstavnika. Ponekad je idealna ravnoteža narušena. Upravo u činjenici da u suvremenim društvima svjedočimo izrazitoj dominaciji liberalnog segmenta teoretičari populizma vide razlog jačanja populističkih pokreta.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Američki politolog Fareed Zakaria u važnoj studiji *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (2003) smatra da je populizam također poremećaj ravnoteže između liberalnog i demokratskog segmenta, pri čemu se u slučaju populizma radi o dominaciji demokratskog segmenta. Zakaria sustave s dominacijom demokratskog segmenta naziva neliberalnim demokracijama ili demokratskim ekstremizmom. Marc Plattner (2010) navodi da u suvremenoj politološkoj literaturi ne postoji općeprihvaćen naziv za označavanje situacije u kojoj je ravnoteža narušena u korist liberalnog dijela. On upotrebljava izraze ekscesivni individualizam i radikalni pluralizam.

Dominacija liberalnog dijela očituje se, prema tim teoretičarima, na niz načina. Izabrani politički predstavnici svojim odlukama i ponašanjem sve manje odražavaju želje i interese građana, čime je ideja vladavine naroda postala upitna. Osim toga sve veći broj društvenih i političkih pitanja dobiva svoje konačno razrješenje u sudskoj sferi, a sve se manje odluke donose u političkoj sferi. Zaštita prava dobiva, i u političkom diskursu i u političkoj praksi, primat nad političkim sudjelovanjem građana. Prema spomenutim teoretičarima populizma, svjedočimo svojevrsnoj revoluciji prava koja prijete da ugrozi same temelje demokracije. Drugim riječima, neravnoteža je toliko velika da je upitna i sama demokratska forma suvremenih društava. Nadmoć liberalnog dijela povezana je s elitističkim shvaćanjem demokracije, koje dominira među političkim elitama, a prema kojemu je glasovanje građana nužno zlo. Političke elite osiguravaju građanima pravo glasovanja i izbor političkih predstavnika, no nastoje donošenje ključnih odluka što više zadržati u svojim rukama.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Peter Mair (2002) smatra da je jedan od glavnih razloga aktualne neravnoteže, odnosno dominacije liberalnog segmenta nad demokratskim, smanjenje važnosti političkih stranaka. Upravo su stranke, prema Mairu, bile glavni mehanizam povezivanja dvaju suprotstavljenih dijelova. Pritom navodi dva glavna razloga koja su dovela do smanjivanja značaja političkih stranaka. Prvi je promjena u identitetu, a drugi promjena u funkciji. Identitetski, dolazi do zamagljivanja i smanjivanja ideoloških razlika između političkih stranaka, pri čemu je za pojavu populizma posebno važno što je došlo do ideološkog i programskog približavanja tzv. stranaka glavne struje (*mainstream*). To približavanje posebno je vidljivo u vrlo sličnim javnim politikama

Belgijska politička teoretičarka Chantal Mouffe u radu *The "End of Politics" and the Challenge of Right-wing Populism* (2005) najeksplicitnije opisuje vezu između pojave i jačanja populizma i napetosti između liberalnog i demokratskog segmenta. Također smatra da je glavni razlog jačanja populizma u suvremenim društvima poremećaj ravnoteže između tih dvaju segmenata, pri čemu ona radikalizira tezu tvrdeći da je demokratski segment gotovo u potpunosti zanemaren. Tvrdi da suvremenim demokratskim društvima dominira ono što naziva postpolitičkim konsenzusom, pri čemu je temeljno obilježje takva stanja odbijanje da se politika i političko promatraju u antagonističkoj dimenziji. Prema Mouffe, isticanje suverenosti i sudjelovanje građana u politici izrazito je zanemareno i potisnuto u suvremenim društvima. Narodna suverenost i sudjelovanje građana promatraju se sa sumnjom, najčešće kao prepreka implementaciji ideologije ljudskih prava. Ljudska su prava ključna i konstitutivna za suvremenu demokraciju, no, prema autorici, ona ne mogu biti isključiv kriteriji za procjenu stanja demokracije. Bez učinkovitog sudjelovanja građana u pro-

koje političke stranke pokušavaju implementirati. U takvim situacijama građani ne mogu uočiti razlike među glavnim strankama, posebice s obzirom na svoje potrebe i interese, što neke od njih navodi da posumnaju u takve stranke i da se okrenu populistima. Druga promjena, ona u funkcijama, očituje se u činjenici da su političke stranke sve manje zaokupljene predstavljanjem interesa građana, a sve više upravljanjem u različitim državnim tijelima i institucijama. Slabljenje predstavjačke funkcije političkih stranaka otvara prostor političarima i pokretima koji građanima obećavaju da će im na prvom mjestu biti interesi naroda.



cesu donošenja važnih političkih odluka ne može biti ni demokracije.

Na djelu je, prema Mouffe, potpun trijumf liberalne interpretacije suvremene demokracije, koju ona označava i izrazom liberalna hegemonija. Jedno od najvažnijih obilježja tog postpolitičkog konsenzusa, liberalne hegemonije, jest da su ključne odluke o socijalnim i ekonomskim odnosima uklonjene iz političke sfere i da se velik dio njih donosi u sudskoj sferi. Mouffe smatra kako činjenica da se većina društvenih konflikata više ne rješava u političkoj, nego u sferi sudstva ima vrlo negativne posljedice za funkcioniranje demokracije.

Nesposobnost tradicionalnih političkih stranaka i političkih elita koje ih čine da ponude građanima smislene političke alternative stvorila je prostor za jačanje populizma. Populisti su, prema autorici, uvažili činjenicu da se politika ne može reducirati na individualne motivacije i interese te da uvijek sadržava i pitanje antagonističkog odnosa prema drugim društvenim i političkim grupama. U situacijama u kojima liberalna hegemonija nastoji promovirati stav da nema alternative postojećem modelu u kojemu se ključne odluke donose ili putem tržišnih procesa ili djelovanjem sudskih institucija nije nimalo čudno, tvrdi Mouffe, što sve više jača politička snaga populističkih pokreta koji tvrde da će vratiti odlučivanje o važnim pitanjima u ruke naroda. Tako Mouffe navodi: "Kada demokratska politika izgubi svoj kapacitet da oblikuje raspravu o tome kako trebamo organizirati naš zajednički život i kada je ograničena na osiguravanje uvjeta za glatko funkcioniranje tržišta, stvaraju se pogodni uvjeti za artikuliranje narodnih frustracija... Moramo shvatiti da uspjeh populističkih stranaka u velikoj mjeri proizlazi iz činjenice da one

građanima pružaju jedan oblik nade uvjeravajući ih kako stvari mogu biti bolje i drugačije" (2005: 55-56). Mouffe zaključuje da se u najvećem broju demokratskih država stvara situacija u kojoj su političke elite sve više sumnjičave prema demokraciji i demokratskim procedurama i žele što veći broj važnih odluka izmjestiti iz političke sfere u sferu sudstva ili u sferu tzv. ekspertize. Takvo ponašanje kod građana stvara sve veće nezadovoljstvo i osjećaj da su im političke elite "ukrale" demokraciju. S obzirom na to da populistički demokraciju interpretiraju isključivo kao vladavinu naroda, nije čudo što sve veći broj građana počinje iskazivati potporu populistima.

Zaključno, napetost između liberalizma i demokracije, inherentno prisutna u suvremenim demokratskim društvima, u slučajevima kada je ravnoteža između dvaju segmenata narušena u korist liberalne tradicije, važan je potencijalni izvor pojave i jačanja populističkih pokreta.

Kao drugi latentni razlog pojave i jačanja populizma grupa teoretičara (Canovan, 1999; 2002; Meny i Surel, 2002; Papadopoulos, 2002) navodi postojanje velikog jaza između demokratskih ideala i stvarnog funkcioniranja demokratskih političkih sustava. Na tu razliku između ideala i empirije ukazuje velik broj teoretičara demokracije, pa tako i vjerojatno najznačajniji u 20. stoljeću, američki politolog Robert Dahl. U svojoj studiji *Demokracija i njezini kritičari* (1999 [1989]) Dahl navodi kako podrazumijeva "da savršeni demokratski proces i savršena demokratska vlada u zbilji nikad ne bi mogli postojati. Oni predstavljaju ideje o ljudskim mogućnostima s kojima se mogu usporediti aktualnosti" (107). Tome kasnije dodaje da "u usporedbi s njezinim zahtjevnim idealom,

nesavršenosti su svake aktualne demokracije tako očite i tako velike, da opipljiva diskrepancija između ideala i zbilje potiče neizmjerne nade da se taj ideal nekako može ozbiljiti” (300).

Teoretičari populizma tvrde kako se aktualni, zbiljski politički procesi u demokratskim državama sve više udaljavaju od ideala zamišljenih u demokratskoj teoriji te kako je upravo povećanje tog jaza izvor jačanja populizma.<sup>12</sup> Margaret Canovan (1999; 2002), pišući o razlici između demokratske ideologije i prakse u suvremenim društvima, navodi da se u okviru demokratske ideologije naglašava suverenost naroda i političko sudjelovanje građana, no da je politička praksa prepuna situacija u kojima glavne odluke donose političke elite. Demokracija, u svojoj idealističkoj verziji, nudi obećanje boljeg i pravednijeg svijeta koji će biti ostvaren djelovanjem suverenog naroda, no stvarni politički procesi u demokratskim društvima složeni su i kompleksni, te građani nemaju osjećaj da stvarno odlučuju.<sup>13</sup> U suvremenim demokracijama

sve se više, dakle, produbljuje jaz između obećanja koje nudi demokratska ideologija i konkretne performanse, a upravo je taj jaz poziv populistima da artikuliraju osjećaj građana kako su ideali demokracije iznevjereni i kako je potrebno, putem populističkog pokreta, djelovati da bi se obnovio demokratski ideal.

Razmišljajući na istom tragu, Meny i Surel (2002) navode da suvremene demokracije obilježava konstitutivna tenzija između ideologije koja tvrdi da je demokracija vladavina naroda i stvarnog funkcioniranja sustava koji je obilježen vladavinom političkih elita koje narod bira. Ta tenzija stalno je obilježje sustava predstavničke demokracije, ali se može mijenjati, kako s obzirom na vrijeme i prostor tako i s obzirom na dubinu jaza koji postoji između ideala i prakse. Kada taj jaz postane predebok stvara se, tvrde

---

sa, no istodobno su razine zadovoljstva aktualnim funkcioniranjem demokracije izrazito niske. Takva situacija vidljiva je, primjerice, i u Hrvatskoj. Istraživanja o političkim stavovima i vrijednostima hrvatskih birača koja svake četiri godine provodi Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu potvrđuju postojanje takva jaza. Tako je u posljednjem istraživanju, provedenom u siječnju 2012. godine, 52 posto ispitanika izjavilo da je demokracija najbolji mogući oblik organizacije političkog sustava, a istodobno je samo tri posto izrazilo zadovoljstvo načinom funkcioniranja demokracije u Hrvatskoj. Vrlo slična situacija ustanovljena je u istraživanju 2007. godine, kada je 49 posto ispitanika izjavilo da je demokracija najbolji mogući režim, a samo dva posto da je vrlo zadovoljno funkcioniranjem demokracije u Hrvatskoj. Ostavljajući ovdje po strani činjenicu vrlo niske potpore demokraciji kao načelu, što je svakako razlog za zabrinutost, podaci potvrđuju tezu o postojanju velikog jaza između potpore demokraciji kao idealu i zadovoljstva praktičnim funkcioniranjem demokratskih sustava.

<sup>12</sup> Pritom Mudde (2004) napominje da se percepcija jaza od strane građana povećala nakon kraja Hladnog rata, kada je liberalna demokracija “izgubila” svoga najvećeg neprijatelja – komunizam. Do tada je liberalna demokracija komparirana s komunizmom, pri čemu je u tom “natjecanju” prolazila dobro. Nakon sloma komunističkih poredaka praksa liberalne demokracije sve se više počinje uspoređivati s idealnim modelima, a tu situacija nije tako povoljna.

<sup>13</sup> Brojna su politološka istraživanja koja sugeriraju da građani prave razliku između demokracije kao ideala i praktičnog funkcioniranja demokratskih sustava. Tako, primjerice, većina građana demokratskih država još uvijek iskazuje relativno visoku potporu demokraciji kao načelu, to jest kao najboljem mogućem načinu organiziranja političkih procesa.

Meny i Surel, prostor za populiste i situaciju u kojoj se “demokracija (u praktičnom obliku) kritizira u ime demokracije (u idealističnom obliku)” (8). Margaret Canovan tome dodaje da će se, budući da je jaz između demokratskih ideala i prakse nemoguće u potpunosti prevladati, populizam pojavljivati dok god postoji demokracija, te da je “populizam sjena koju baca sama demokracija” (1999: 3).

Ta dva latentna razloga pojave i jačanja populizma – napetost između liberalnog i demokratskog segmenta te jaz između ideala i prakse – prisutna su, u većoj ili manjoj mjeri, u svim suvremenim demokratskim društvima. Očito je, međutim, da nije u svim tim društvima došlo i do ojačavanja populističkih pokreta, pa je jasno da to nisu dovoljni uvjeti za pojavu populizma. Teoretičari populizma ističu da se prostor za populiste otvara u slučajevima značajnih društvenih kriza. Paul Taggart (2002) navodi da je pojava populizma reakcija na osjećaj ekstremne društvene, najčešće ekonomske krize. Francisco Panizza (2005) ističe da se populizam najčešće pojavljuje u situacijama krize, kada građani gube povjerenje u postojeći društveni poredak i u sposobnost političkog sustava da ponudi rješenje za prevladavanje krize. Često je obilježje ekonomskih kriza izrazito teško stanje u sferi zapošljavanja, praćeno povećanom nesigurnošću radnih mjesta i priljevom imigranata iz drugih država koji, u potrazi za poslom, stvaraju dodatni pritisak na ionako mali broj postojećih radnih mjesta. Ekonomska kriza i povećan broj imigranata koji domaćoj radnoj snazi “otimaju” radna mjesta otvaraju prostor za aktiviranje populista, pri čemu desni populisti posebno insistiraju na opasnostima od imigranata koji domaćima “krađu” rad-

na mjesta, a uz to prijete opstanku nacionalnih identiteta.

Prostor za jačanje populističkoga potencijala, osim ekonomske, stvara i politička kriza. Meny i Surel (2002) političku krizu opisuju kao nesposobnost političke klase i političkih stranaka da ponude programe koji će zadovoljiti najvažnije ekonomske i socijalne potrebe najvećeg dijela stanovništva, odnosno nesposobnost da ponude kvalitetna rješenja za najvažnije probleme s kojima se zajednica suočava. Drugim riječima, ekonomski i politički ishodi javnih politika koje proizvodi i implementira politička klasa izrazito su, iz perspektive građana, nezadovoljavajući, što vodi do sve nižih razina političkog povjerenja građana.

U posljednje tri-četiri godine gotovo su sve suvremene demokracije zahvaćene ozbiljnom ekonomskom, a sve više i političkom krizom. Unatoč tome populizam nije postao značajna politička snaga u svim tim društvima. Očito je, dakle, da uz spomenute latentne i kontekstualne uzroke važan element u jačanju populizma čine i akteri. Oni neće biti detaljnije tematizirani u ovom radu, no bitno je spomenuti dva, prema većini teoretičara, najvažnija aktera bitna za pojavu i jačanje populističkih pokreta. To su populistički lideri i masovni mediji.

Brojni su teoretičari populizma koji navode da latentni strukturni i kontekstualni razlozi koji povećavaju šanse za pojavu i jačanje populizma postoje u gotovo svim suvremenim društvima, no da se nisu u svim tim društvima pojavili karizmatični populistički lideri sposobni artikulirati postojeće nezadovoljstvo naroda, organizirati populistički pokret i dobiti potporu značajnog dijela građana. Gianfranco Pasquino (2008) ističe da je upravo postojanje populističkog lidera spremnog i sposobnog da iskoristi

pogodne uvjete ono što objašnjava činjenicu da se populizam nije pojavio u svim etabliranim demokracijama. Ako ne postoje pogodni uvjeti, mala je šansa da će populistički pokret ojačati, bez obzira na to koliko vješt određeni lider bio.<sup>14</sup> S druge strane, uvjeti mogu postojati, no u nedostatku lidera koji ih je spreman i sposoban iskoristiti populističke ideje neće zaživjeti. Takav zaključak ostavlja

<sup>14</sup> U već spomenutim istraživanjima Fakulteta političkih znanosti postoji pitanje koje nam omogućuje da procijenimo u kojoj mjeri postoje pogodni uvjeti za razvoj populizma u Hrvatskoj. To je pitanje formulirano na sljedeći način: *Ponekad demokracija teško funkcionira. Neki misle da su nam potrebni jaki vođe koji će srediti stvari. Drugi misle da je demokracija uvijek najbolje rješenje čak i kad stvari teško funkcioniraju. Što vi o tome mislite?* Ponudena su tri moguća odgovora: "potrebni su jaki vođe", "demokracija je uvijek najbolja" i "ne znam, nisam siguran". Pitanje je osmišljeno s ciljem ispitivanja normativne potpore demokraciji hrvatskih građana, to jest potpore demokraciji kao najboljem mogućem, ili najmanje lošem, obliku organiziranja političkih sustava. No budući da se u odgovorima nudi i opcija potpore jakim vođama, što je jedan od uvjeta razvoja populizma, iz pitanja se posredno može iščitati potpora eventualnim budućim populističkim pokretima. Rezultati sugeriraju izrazito zanimljivu situaciju. U istraživanju iz 2000. godine 23 posto ispitanika izražava stav da su nam potrebni jaki vođe, 2003. godine 30 posto, 2007. godine 32 posto, a u posljednjem provedenom istraživanju, 2012. godine, 37 posto! Očito je da je u proteklom desetljeću među hrvatskim građanima značajno porastao postotak onih koji smatraju da je rješenje za naše društvene probleme pojava jakog vođe koji će popraviti lošu situaciju. Više od jedne trećine građana ne vjeruje u demokraciju i spremno je prihvatiti vodstvo snažnoga lidera, iz čega bi se dalo zaključiti da u Hrvatskoj postoji plodno tlo za razvoj populističkih pokreta.

otvorenim pitanje zašto se sposobni lideri pojavljuju samo u nekim društvima, no to je tema za neku drugu studiju.

Da bi populistički lideri i populistički pokreti dobili širu podršku javnosti, nužno je da njihove poruke budu prisutne u masovnim medijima. Kakav je odnos masovnih medija prema populističkim pokretima i populističkim liderima? Većina teoretičara populizma (primjerice, Mudde, 2004) navodi da su suvremeni masovni mediji, uslijed promjena koje proživljavaju u posljednjih nekoliko desetljeća, izrazito prijemčivi za populizam. Mediji u privatnom vlasništvu, ali sve više i javni mediji, nastoje privući čitateljstvo i gledateljstvo fokusirajući se prije svega na senzacionalistička događanja, prijevare, korupciju itd. Na isti način izvještavaju i o politici i političarima, potičući kod građana razvoj nepovjerenja prema političkim elitama. Takvim djelovanjem masovni mediji koriste populistima na dva načina. Stvaraju publiku koja je receptivna za populističke poruke o korumpiranosti etabliranih političkih elita te im, stavljajući naglasak na neuobičajeno i ekstremno političko ponašanje i politički diskurs kakvima su skloni populisti, otvaraju medijski prostor. Na taj način populistički lideri, pokreti i poruke postaju vidljivi u javnosti i dostupni velikom broju građana. Gianpietro Mazzoleni (2008), slično kao Mudde, tvrdi da su upravo suvremeni masovni mediji, bili oni toga svjesni ili ne, najmoćnije mobilizacijsko oruđe kojim se populistu mogu koristiti. Navodi da se to događa zbog jačanja medijskog populizma pod kojim razumijeva dominaciju visokokomercijalizirane medijske produkcije koja nastoji zadovoljiti najširi masovni ukus, čime je populistima osiguran komunikacijski kanal za slanje poruka.

Zaključno, na pitanje o uzrocima pojave i jačanja populizma moglo bi se sažeto odgovoriti na sljedeći način: populizam je latentno prisutan u strukturi i praksi suvremenih liberalno-demokratskih političkih poredaka, a oživljava i jača u situacijama velikih društvenih, ekonomskih i političkih kriza, i to posebice u slučajevima pojave vještih i karizmatičnih populističkih lidera te postojanja masovnih medija koji su skloni davati velik prostor populističkim idejama i pokretima.

Očito je da su u političkom životu suvremenih demokracija takve situacije i slučajevi sve češći, pri čemu većina političkih teoretičara i politologa, ali i političara glavne struje (*mainstream*), takvo stanje opisuje kao zabrinjavajuće i prijeteeće. Je li jačanje populističkih pokreta nužno opasnost i prijetnja za budućnost demokracije ili populizam ima i svoje drugo i drugačije lice kojim zapravo može pomoći opstanku i razvoju demokracije?

### Dva lica populizma?

Na koje se načine može promatrati odnos između demokracije i populizma? Dominantan je stav većine teoretičara i istraživača populizma (Taguieff, 1995; Urbinati, 1998; Ardit, 2005; Abts i Rummens, 2007; Pasquino, 2008), te naročito političara glavne struje (*mainstream*), da je populizam opasna prijetnja za stabilno funkcioniranje i opstanak demokratskih sustava. Na suprotnoj su strani vrlo rijetki teoretičari (Tännsjö, 1992) koji smatraju da je populizam zapravo najčišći oblik demokracije. Osim tih oprečnih stavova, u posljednjih dvadesetak godina pojavio se jedan broj teoretičara demokracije i populizma (primjerice Knopff, 1998; Canovan, 1999;

Meny i Surel, 2002; Mudde, 2004; Panizza, 2005) koji u činjenici jačanja populizma vide indikator postojanja problema u funkcioniranju suvremenih demokratskih političkih sustava, posebice problema u odnosima između vladajućih političkih elita i građana. Oni odnos između demokracije i populizma promatraju kao ambivalentan odnos u kojemu je, s jedne strane, pojava populizma znak da je predstavnička demokracija ozbiljno bolesna i da zahtijeva liječenje. U tom smislu populizam može odigrati i pozitivnu ulogu jer nas potiče na popravljanje i usavršavanje postojećih demokratskih poredaka. S druge strane, ako to popravljanje i usavršavanje izostane, ili nije uspješno, populizam zaista može ugroziti opstanak demokracije.

Brojni su autori koji smatraju da je populizam prijetnja demokraciji, točnije, da je populizam, kako primjerice navodi Akkerman (2003), bolest suvremenih demokratskih sustava čiju pojavu treba spriječiti ili, ako se već dogodi, liječiti. Benjamin Ardit (2005) smatra da je populizam, gledano iz perspektive funkcioniranja demokratskih političkih sustava, destabilizirajuća pojava jer unutar svake populističke mobilizacije i populističkog pokreta postoji potencijal za transformaciju demokracije u vladavinu rulje. Temeljni je problem za Arditia, ali i za većinu drugih teoretičara, u tome što populizam želi ukinuti ograničenja koja su demokratskom procesu nametnuta, a koja proizlaze iz postojanja temeljnih prava i sloboda pojedinaca. Prema populistima, koji u volji naroda vide najbolju mjeru za sva pitanja, postojanje takvih ograničenja nedemokratsko je i šteti interesima naroda. Gianfranco Pasquino (2008) navodi da je populizam sa svojim razumijevanjem ničim ograničene suverenosti naroda in-

herentno suprotstavljen suvremenoj liberalnoj demokraciji. Politička je povijest, kaže taj autor, pokazala što se može dogoditi kada narod, najčešće u situacijama krize i vođen od nekog vještog demagoga, prihvati ukidanje ograničenja većinskoj volji. Upravo su iz tog razloga populistički pokreti, koji prizivaju takvu situaciju, opasni za opstanak i stabilnost suvremenih liberalnih demokracija. Prema Pasquinu, nekoliko je glavnih mehanizama putem kojih populistički pokreti podrivaju stabilnost demokratskih političkih poredaka. Populistički pokreti svoju koheziju nastoje utemeljiti jasnim distanciranjem, suprotstavljanjem, pa onda i neprijateljstvom prema svima onima koje ne smatraju dijelom pokreta. Oni koji nisu dio pokreta nisu politički takmaci ili suparnici, već neprijatelji. To neprijateljstvo onemogućuje svaku vrstu pregovaranja, dogovaranja i suradnje, što nemogućim čini bilo kakav politički kompromis. Osim toga, odbacujući institucije političkoga predstavništva i prihvaćajući vodeću ulogu populističkog lidera, populisti odbacuju sve političke prijedloge osim onih koji dolaze izravno od njihova lidera. U situaciji u kojoj populisti osvajaju vlast ili u njoj sudjeluju vrlo se brzo, smatra Pasquino, pokazuje da oni nisu sposobni ispuniti obećanja koja su davali dok su bili u opoziciji. To može, u boljoj varijanti, rezultirati produbljenom društvenom i političkom krizom i odlaskom populista s vlasti, dok u lošijoj varijanti populisti odbacuju demokratski okvir i počinju se služiti nasiljem kako bi opstali na vlasti.<sup>15</sup> Pa-

<sup>15</sup> Dominantan je stav većine teoretičara populizma da populisti nakon dolaska na vlast odbacuju svoje radikalne stavove i približavaju se političkim stajalištima glavne struje (*mainstream*). Kao druga opcija navodi se si-

quino stoga smatra da gotovo svaki populistički pokret, dovodeći u pitanje vladavinu prava, predstavničke institucije i politički kompromis, u sebi sadrži sjeme totalitarnog poretka.

Abts i Rummens (2007) vrlo detaljno opisuju kakva je prijetnja populizam za demokratske političke poretke. Navode da demokracija promovira otvoreno i pluralno društvo, dok populizam insistira na zatvorenom kolektivnom identitetu koji potiskuje svaki oblik individualne raznolikosti. Suvremena demokracija, prema tim autorima, razumijeva suvremeno političko stanje kao ujedinjenost u različitosti. Politička sfera u demokratskim sustavima treba poslužiti kao prostor razrješavanja društvenih konflikata. Posebice se to odnosi na zakonodavna tijela kojima je funkcija omogućiti da se društvena različitost transferira u simboličko političko jedinstvo, pri čemu je važno da je taj proces kontinuirano otvoren za promjene. Politika je, u demokratskim sustavima, prostor u kojem se s političkim protivnicima natječemo za stjecanje moći i privremeno osvajanje i obavljanje vlasti. Pritom protivnici nisu neprijatelji koje zbog mišljenja različitog od našeg treba uništiti, nego legitimni politički supar-

tuacija u kojoj populisti vrlo brzo pokazuju nesposobnost za rješavanje najvažnijih društvenih problema te kao posljedicu toga gube vlast. Međutim, nekoliko empirijskih slučajeva sugerira da populisti mogu jedno duže vrijeme opstati na vlasti ne odbacujući populističku ideologiju. Možda je najbolji primjer za takvu situaciju bila vladavina populističkog političara Silvia Berlusconi u Italiji, pri čemu je zanimljivo da je u vladajućoj koaliciji sudjelovala i druga populistička stranka, *Sjeverna liga*, koja također nije činila ništa kako bi se približila pozicijama etabliranih političkih stranaka.

nici. Iako se ne slažemo s njihovim političkim stavovima i vrijednostima, ne dovodimo u pitanje njihovo pravo da u političkoj sferi zastupaju svoje ideje. Time se u demokracijama događa trenutak međusobnoga priznavanja i uvažavanja koje omogućuje postizanje simboličkoga političkog jedinstva. Pritom se uvijek poštuju različitost, individualna prava i otvorenost političkog procesa. Ti autori navode da problem populizma nije u tome što njegovi zagovornici kritiziraju aktualno funkcioniranje politike i zakonodavnih tijela, nego u tome što taj proces žele zamijeniti neposrednom vladavinom naroda u kojoj bi otvorenost političkog procesa za nova rješenja bila dovedena u pitanje. Izbori i deliberacija, koje Abts i Rummens vide konstitutivnim osiguračima otvorenosti političkog procesa, za populiste su mehanizmi koje treba ukinuti jer ograničavaju direktno izražavanje narodne volje. Izbori su za populiste nepotrebni jer se, budući da je narod homogen, želje i interesi pojedinaca podudaraju s željama kolektiviteta. Na taj se način delegitimiraju bilo kakva drugačija politička razmišljanja i politički akteri. Bilo koji politički akter koji se suprotstavlja populistima biva proglašen neprijateljem naroda, odnosno političkim neprijateljem.<sup>16</sup> Takvi akteri, prema populistima, trebaju biti uklonjeni iz po-

<sup>16</sup> O populizmu kao fenomenu koji se pojavljuje kao posljedica jačanja masovnog društva te koji obilježava negiranje pluralnosti i naglašavanje uniformnosti pisao je već krajem 1950-ih godina američki sociolog William Kornhauser u svojoj knjizi *The Politics of Mass Society*. U njoj izražava, slično teoretičarima suvremenog populizma, strah od jačanja masovnih populističkih pokreta koji su zbog svojih totalitarnih potencijala, a unatoč upotrebi demokratske retorike, prijetnja stabilnosti demokratskih političkih poredaka.

litičke sfere ili, u radikalnijim varijantama, iz samog društva. Time autori žele pokazati da populistička ideja u sebi sadrži elemente autoritarizma, pa čak i totalitarizma.<sup>17</sup> Stoga, koliko god nam se iz današnje perspektive činilo da je nemoguće očekivati takvu regresiju postojećih demokratskih poredaka, jačanje populizma ozbiljan je razlog za zabrinutost.

Iz ovdje prikazanih kritika populizma vidljivo je kako većina autora pretpostavlja da populizam narušava uobičajeno stabilno funkcioniranje suvremenih demokratskih političkih sustava. Međutim, neovisno o pojavi i jačanju populizma, brojni su pokazatelji da se suvremena liberalna demokracija u posljednjih nekoliko godina nalazi u ozbiljnoj krizi. Pritom se tu ne radi tek o nezadovoljstvu aktualnim funkcioniranjem demokratskih političkih sustava, nego o sve nižim razinama potpore građana liberalnoj demokraciji kao režimu. Brojni su politolozi koji u svojim radovima opisuju aktualnu krizu demokracije, analiziraju njezine uzroke i moguća nova rješenja za prevladavanje krize. Ovdje možemo istaknuti britanskog politologa Colina Croucha koji se u svojim radovima (2000; 2004) bavi upravo problemom krize suvremenih demokracija. Crouch navodi da se početkom 21. stoljeća nalazimo u situaciji koju označava pojmom postdemokracije. Pod tim pojmom razumijeva stanje, ali i proces

<sup>17</sup> Nadia Urbinati (1998) smatra da je važno razlikovati političke stranke i pokrete koji se koriste populističkim stilom i koji, nakon što osvoje vlast ili u njoj sudjeluju, normaliziraju svoje političke programe i političko djelovanje. Međutim, u slučaju populističkih pokreta i stranaka kojima je populizam ideologija populistički režim može opstati samo ako postane autoritaran i despotski.

udaljavanja od demokratskih ideala i načela. Tako postdemokraciju obilježava situacija u kojoj su interesi moćnih manjina postali važniji od interesa velikog dijela stanovništva. Politička vlast koncentrirana je u rukama profesionalnih političara, ali prava ekonomska i politička moć, koja ima bitan utjecaj na načine djelovanja vlasti, nalazi se u rukama poslovnih krugova. Političke rasprave postale su strogo kontrolirani medijski spektakl, pri čemu političke i poslovne elite, u suradnji s medijskima, potpuno nadziru politički dnevni red i ne dopuštaju raspravu o stvarnim društvenim i političkim problemima. Istodobno, građani postaju sve više politički apatični, otuđeni i frustrirani. Postdemokracija je stanje u kojemu su demokratski instituti i institucije još uvijek formalno prisutni, ali se politička praksa sve više udaljava od demokratskih ideala.

I velik broj drugih teoretičara i istraživača demokracije, iako su možda nešto blaži u opisu aktualne situacije, smatra da su suvremene liberalne demokracije u krizi. Brojni su empirijski pokazatelji te krize, pa tako u većini etabliranih demokracija u posljednjih desetak godina svjedočimo sve nižim razinama izlaska građana na izbore, erodirajućim razinama političkog povjerenja, izrazito visokim razinama nezadovoljstva aktualnim funkcioniranjem demokracije te, što je najveći razlog za zabrinutost, rastućim razinama nepovjerenja u demokraciju kao najbolji ili najmanje loš način organiziranja političkog života.<sup>18</sup> Danas je teza o krizi demokracije naširoko prihvaćena u politološkim krugovima, a sve

<sup>18</sup> Takvi trendovi potvrđeni su u brojnim recentnim politološkim istraživanjima i studijama (primjerice, Dalton, 2004; Torcal i Montero, 2006; Deth, Montero i Westholm, 2007).

veći broj politologa, ali i drugih društvenih znanstvenika, analizira i ispituje mogućnosti nadilaženja krize. Brojni su recentni radovi (primjerice, Keane, 2009; Alonso, Keane i Merkel, 2011; Beyme, 2011) koji tematiziraju moguće buduće scenarije razvoja predstavničke demokracije, pri čemu značajan broj teoretičara u ta promišljanja uključuje i pojavu populizma.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Tema krize i budućnosti predstavničke demokracije izrazito je zanimljiva, no s obzirom na to da svojom širinom i kompleksnošću uvelike nadilazi okvire ovoga rada, ovdje je moguće tek spomenuti glavne smjerove razmišljanja u okviru demokratske teorije. Jedna grupa teoretičara, među kojima su i neki najugledniji svjetski politolozi (primjerice Alonso, Keane i Merkel, 2011), zalaže se za očuvanje predstavničke demokracije i smatra da se postojeća kriza može prevladati manjim reformama institucija i instituta, pri čemu te reforme trebaju voditi povećanju inkluzivnosti i transparentnosti političkih procesa. Drugu, iako ne jako koherentnu, grupu teoretičara čine oni koji se također zalažu za očuvanje predstavničke demokracije, ali smatraju da se to može učiniti samo dubljim i opsežnijim promjenama. Oni se razlikuju s obzirom na to koji problem smatraju najozbiljnijim te na koji bi ga način trebalo riješiti. Tako jedna grupa smatra da je najveći problem suvremenih demokracija izrazito slabo sudjelovanje građana u političkim procesima. Rješenje vidi u osuvremenjenom modelu sudioničke demokracije kojim se želi uključiti što veći broj građana u procese političkog odlučivanja, osmisliti nove mehanizme političkog sudjelovanja građana te proširiti demokratsko načelo i na druge sfere života (primjerice, Wright, 2010; Pateman, 2012). Za teoretičare koji se zalažu za model raspravne demokracije (primjerice, Elster, 1998; Fishkin i Laslett, 2003; Fishkin, 2009) temeljni je problem suvremene demokracije nedostatak kvalitetne političke rasprave o najvažnijim pitanjima suvremenih društava. Bez takve rasprave, koja



Ovdje nas zanimaju oni teoretičari koji pojavu populizma tumače kao znak ozbiljne krize predstavničke demokracije te analiziraju može li populizam, ukazujući na potrebu popravljanja i usavršavanja postojećih demokratskih poredaka, imati i pozitivno lice. Anali-

---

se treba odvijati među političkim elitama, ali i među građanima, teško je, smatraju zagovornici raspravne demokracije, očekivati donošenje razboritih političkih odluka. Zagovaratelji modela asocijativne demokracije (Hirst, 1993) smatraju pak da suvremene demokracije najviše "muči" problem nedovoljno kvalitetnog javnog upravljanja, koji nastaje uslijed činjenice da dva klasična mehanizma upravljanja društvenim procesima – država i tržište – nisu u stanju kvalitetno odgovoriti na izazove koji se javljaju u suvremenim društvima. Stoga se oni zalažu za ojačavanje trećeg sektora, koji čine dobrovoljna i demokratski ustrojena udruženja, koji bi na sebe trebao preuzeti važan dio upravljačkih aktivnosti. Međutim, javljaju se i teoretičari koji nas upozoravaju da kriza može dovesti i do nekih drugih, za demokraciju puno lošijih ishoda. Tako nas neki od njih upozoravaju da je, koliko god nam se to do nedavno činilo nezamislivo, moguća direktna regresija u neki od nedemokratskih oblika vladavine. Recentni primjeri političke situacije u Grčkoj i Italiji naveli su već i neke analitičare (primjerice, Bešker, 2011; Pavičić, 2011) da tehnokraciju označe kao novu alternativu demokraciji. Pritom se pod tehnokracijom razumijeva režim u kojemu predstavnici naroda svojevrijedno prepuštaju vlast u ruke eksperata, odričući se vlasti koja im je povjerenjena na izborima. O drugom mogućem obliku regresije demokratskih režima piše Azar Gat (2012 [2007]) koji smatra da demokratskim sustavima prijeti autoritarizam. Prema Gat, ekonomski uspjeh Kine, postignut uspješnom kombinacijom kapitalističke ekonomije i autoritarnog političkog sustava, mogao bi biti uzor i nekim drugim danas demokratskim državama, naročito u situacijama ozbiljne ekonomske krize.

zirajući radove takvih teoretičara, može se ustanoviti kako oni misle da je pojava populizma svojevrsno upozorenje koje sugerira postojanje ozbiljnih problema u funkcioniranju i djelotvornosti demokratskih političkih sustava. Pritom se ti teoretičari mogu razlikovati s obzirom na glavni problem za koji misle da ga pojava populizma indicira.

Tako Margaret Canovan (1999) upozorava da se populizam ne bi trebao brzo pleto i *a priori* označavati kao prijetnja demokraciji. To naročito vrijedi za one populističke pokrete koji nastoje politički mobilizirati i uključiti prethodno marginalizirane građane te koji se približavaju idealu sudioničke demokracije.<sup>20</sup> Jačanje populizma treba nas, smatra Canovan, potaknuti da se zapitamo o istinitosti populističkih tvrdnji koje se odnose na teze o pervertiranju demokracije. Tako nam populizam pomaže da bolje shvatimo funkcioniranje suvremenih demokracija i kompleksnih uvjeta u kojima se to funkcioniranje odvija. Prema Canovan, populistička su obećanja o ukidanju predstavničkih institucija naivna jer suvremena demokracija

---

<sup>20</sup> Ovdje treba napomenuti da je ideja sudioničke demokracije, koja se javlja 1960-ih godina, također bila reakcija na krizu predstavničke demokracije, no zagovornici sudioničke demokracije (Pateman, 2012) naglašavaju da se oni od populista razlikuju s obzirom na pretpostavke sudjelovanja građana u političkom procesu. Prema Pateman, sudionička demokracija pretpostavlja informirano i odgovorno građanstvo, pri čemu se ta razina građanske svijesti nastoji postići bilo obrazovanjem bilo sudjelovanjem građana u političkim raspravama. Zagovornici sudioničke demokracije žele, dakle, osnažiti građane te ih potaknuti da sami odlučuju o političkim pitanjima, dok populisti žele samo promijeniti poziciju građana u okviru političkog sistema.

ja ne može funkcionirati bez institucija i predstavnika. Istodobno, populistički napad na partitokraciju, to jest na etablirane političke stranke, može dovesti do utemeljenja novih političkih stranaka ili do reforme institucionalne strukture, što može pridonijeti obnovi demokracije.

Meny i Surel (2002) navode kako je pojava i jačanje populizma znak da se praktično funkcioniranje demokracije previše udaljilo od ideala. Pritom je zanimljivo njihovo tumačenje razloga zbog kojih većina teoretičara demokracije, te posebice političara glavne struje (*mainstream*), opisuje populizam kao opasnu patologiju demokracije. Oni napominju da ta kritika populizma uglavnom počiva na minimalističkom razumijevanju demokracije, to jest na teoriji demokratskog elitizma prema kojoj se politička uloga građana svodi na izbor političkih predstavnika putem povremenoga glasovanja na kompetitivnim izborima.<sup>21</sup> Političko djelovanje građana

na izvan i iznad okvira izbora onih koji će ih zastupati, a zapravo donositi sve važne političke odluke, jest, prema teoriji demokratskog elitizma, ozbiljna prijetnja stabilnosti demokratskih političkih poredaka. Jasno je da je, promatrano iz te perspektive, populizam, s isticanjem direktnog sudjelovanja građana i insistiranjem na ukidanju predstavničkih institucija, ozbiljna prijetnja. Meny i Surel zaključuju kako nas pojava populizma i ideja populističke demokracije upozoravaju da građani više nisu zadovoljni aktualnim stanjem u kojemu se pod krinkom predstavničke demokracije prakticira elitistički model. Na istom tragu Alfio Mastropaolo (2008) navodi da nije slučajno što populizam jača istodobno s jačanjem neoliberalne paradigme u ekonomiji i politici. U političkoj sferi to znači svodenje građana na potrošače koji na političkom tržištu svake četiri godine mogu izabrati određeni proizvod, a nakon toga se trebaju povući u svoje privatne sfere. Takva paradigma tretira svaki drugi oblik političkog sudjelovanja građana kao smetnju i prijetnju učinkovitom odvijanju političkih i, prije svega, ekonomskih procesa. Pojava populizma, prema Mastropaolu, upozorenje je da među građanima postoji nezadovoljstvo takvim modelom.

Jedna grupa teoretičara smatra kako je jačanje populizma upozorenje da su suvremene demokracije režimi u kojima je vladavina prava divinizirana, a sudjelovanje građana potpuno zanemareno. Paradigmatski je primjer takva razmišljanja članak kanadskoga politologa Rainera Knopffa *Populism and the Politics of Rights: The Dual Attack on Representative Democracy* (1998). Knopff smatra da u suvremenim demokracijama dominira sudska vlast, a takvu paradigmu naziva politika prava (*politics of rights*). U

<sup>21</sup> Kao primjere autora koji u svojim radovima zagovaraju demokratski elitizam Meny i Surel navode Josepha Schumpetera (1943) i Giovannia Sartoria (1987). Jedan od teoretičara koji smatraju da je predstavnička demokracija tek krinka za vladavinu elita jest Edmund Morgan (1988), koji navodi da je vladavina naroda fikcija koja je intencijski osmišljena kako bi, kao izvor legitimnosti političke vlasti u predstavničkoj demokraciji, zamijenila drugu fikciju i drugi izvor političke legitimnosti, a to je božansko pravo kraljeva. Taj autor navodi da "su političke elite osmislile koncept suverenosti naroda, no istodobno su tu suverenost prenijele na sebe... koristeći se frazom vladavine u ime naroda, postale su politički svemoćne" (49-50). Takav mit o suverenosti naroda pomogao je predstavničkoj demokraciji u dobivanju političke legitimnosti, no istodobno je kod građana stvorio očekivanja koja generiraju nezadovoljstvo aktualnim funkcioniranjem demokracije.

takvim modelima vlast ne samo da nije u rukama građana nego se ona postupno sve više oduzima i izabranim predstavnicima i pozicionira u ruke imenovanih sudaca. Vladavina prava za suvremena je društva postala, prema Knopffu, ono što je za predliberalnu teokratsku politiku bio Bog: vrhovni transpolitički arbitar koji je iznad svih postojećih političkih podjela. Najvažniji politički sukobi razrješavaju se u sudskoj sferi, pri čemu se odluke sudaca ispituju u puno manjoj mjeri od odluka koje donose političari. U praksi suci su zapravo dobro umreženi s političkom klasom, pa najčešće, pod krinkom osiguranja vladavine prava, a u suradnji s političkom klasom, osiguravaju i promoviraju neke partikularne interese. Takva divinizacija vladavine prava i pomicanje donošenja ključnih odluka iz političke u sudsku sferu opasni su, a populizam je, prema Knopffu, reakcija na takvu situaciju.

Zaključno, recentna literatura o odnosu populizma i demokracije navodi na potvrdu teze o postojanju dvaju lica populizma. S jedne strane, populizam i populistički pokreti zasigurno su prijetnja idealu i praksi liberalne demokracije. O tome nam možda najbolje svjedoči politička povijest 20. stoljeća koja pokazuje da su neki izvorno populistički pokreti završili u autoritarnim ili totalitarnim oblicima vladavine. No, s druge strane, jačanje populizma može biti i koristan korektiv inherentnim sklonostima suvremenih predstavničkih demokracija da se razvijaju isključivo u smjeru elitističke demokracije, to jest demokratskog elitizma. Također, mobiliziranjem i uključivanjem u politički proces onih koji su prethodno bili marginalizirani i pasivni populizam politici glavne struje (*mainstream*) šalje poruku da se previše udaljila od mišljenja i interesa obi-

nih građana. Ukratko, populizam može pomoći liberalnim demokracijama da shvate kako diviniziranje liberalnog, a zanemarivanje demokratskog segmenta može dovesti do ozbiljnih kriza. Koji će od tih tipova odnosa demokracije i populizma biti prisutan u nekoj konkretnoj situaciji, ne može se *a priori* teorijski odrediti. Za to nam je potrebna empirijska analiza ideologija i djelovanja pojedinih populističkih pokreta.

### Zaključak

Suvremeni je populizam fenomen koji je tematiziran u brojnim politološkim studijama i istraživanjima. Za razliku od radova i istraživanja objavljenih 1960-ih i 1970-ih godina koji su bili usredotočeni na detaljan opis pojedinih populističkih pokreta bez pokušaja šire generalizacije, u recentnim studijama koriste se različiti pristupi. Jedan broj istraživača i dalje se bavi studijama određenih populističkih pokreta, no sve je veći broj radova u kojima se pokušavaju klasificirati različiti tipovi populizma. Osim toga nastao je i značajan broj radova u kojima autori nastoje ustanoviti zajednička obilježja populističkih pokreta i konstruirati idealni tip populizma. Ovaj rad bavio se upravo tom posljednjom vrstom radova. Pregledom i analizom recentne literature pokušalo se odgovoriti na nekoliko pitanja: Kakvo je razumijevanje populizma u recentnoj politološkoj literaturi? Može li se populizam smatrati populističkom ideologijom? Koji su glavni razlozi pojave i jačanja suvremenih populističkih pokreta? Kakav je odnos suvremenog populizma i demokracije?

Zaključci analize navedene literature mogu se sažeti u nekoliko točaka. Prvo, većina teoretičara smatra da se suvreme-

ni populizam može tretirati kao politička ideologija, a ne samo kao politički stil ili politički diskurs. Pritom se, međutim, ističe da, s obzirom na to da je populizam slabo utemeljena ideologija, ne treba očekivati da će imati jednaku razinu intelektualne konzistencije i rafiniranosti kao ostale političke ideologije. Većina teoretičara kao glavna obilježja populizma navodi pozivanje na narod i antagonistički odnos prema elitama i "opasnim drugima", ali tome dodaje kako u konkretnim slučajevima populistički pokreti trebaju dodatne vrijednosti i stavove da bi političkom svijetu dali smisao.

Drugo, pregled i sinteza literature koja se bavi suvremenim populizmom omogućuju da se postavi teza prema kojoj se glavni razlozi pojave i jačanja populističkih pokreta mogu razvrstati u nekoliko grupa. U prvu grupu mogu se svrstati latentni razlozi koji proizlaze iz strukture i funkcioniranja suvremenih demokratskih političkih sustava. Pritom se jedan razlog pojavljuje zbog napetosti između liberalnog i demokratskog dijela političkog poretka suvremenih društava. Drugi razlog latentno je prisutan uslijed dubokog jaza između demokratskih ideala i stvarnog funkcioniranja demokratskih političkih sustava. Drugu grupu čine kontekstualni razlozi, pod kojima se prije svega razumijevaju ekonomske i političke krize koje se javljaju u određenim društvima, a koje mogu stvoriti plodno tlo za jačanje populizma. U posljednju, treću grupu mogu se ubrojiti akteri čije je postojanje važan uvjet pojave snažnih populističkih pokreta. To se prije svega odnosi na populističke lidere koji, iskorištavajući pogodne uvjete, artikuliraju zahtjeve i težnje populističkih pokreta. Važnu ulogu u tom artikuliranju imaju masovni mediji koji, ako su skloni populističkim liderima i njihovi-

vim pokretima, olakšavaju njihovo djelovanje i jačanje. Populizam je latentno prisutan u strukturi i praksi suvremenih liberalno-demokratskih političkih poredaka, a oživljava i jača u situacijama velikih društvenih, ekonomskih i političkih kriza, i to posebice u slučajevima pojave vještih i karizmatičnih populističkih lidera te postojanja masovnih medija koji su skloni davati velik prostor populističkim idejama i pokretima.

Treće, odnos populizma prema demokraciji može se promatrati na bar dva načina. S jedne strane, populizam i populistički pokreti zasigurno su prijetnja idealu i praksi liberalne demokracije. S druge strane, jačanje populizma može biti i koristan korektiv inherentnim sklonostima suvremenih predstavničkih demokracija da se razvijaju isključivo u smjeru elitističke demokracije, to jest demokratskog elitizma. Također, mobiliziranjem i uključivanjem u politički proces onih koji su prethodno bili marginalizirani i pasivni populizam politički glavne struje (*mainstream*) šalje poruku da se previše udaljila od mišljenja i interesa običnih građana.

Uvidi iz recentne literature sugeriraju nam da populizam zasigurno nije najčišći oblik demokracije, ali ni njen smrtni neprijatelj. Populizam je bolje promatrati kao zrcalni odraz demokracije koji onima što zagovaraju demokraciju omogućuje da promišljaju o nedostacima i mogućim reformama postojećih demokratskih poredaka. Populizam nije, dakle, isključivo patologija demokracije, nego i pokazatelj njene krize i malaksalosti koju bi političke elite i građani trebali shvatiti ozbiljno. Pojava i jačanje populizma podsjećaju nas da demokracija nije zauvijek dano stanje, nego režim koji političkim procesom neprestano treba obnavljati.

## LITERATURA

- Abts, Koen i Rummens, Stefan, 2007: Populism versus Democracy, *Political Studies* (55): 405-424.
- Akkerman, Tjitske, 2003: Populism and Democracy: Challenge or Pathology?, *Acta Politica* (38)1: 147-159.
- Albertazzi, Daniele, 2008: Switzerland: Yet Another Populist Paradise, u: Albertazzi, Daniele i McDonnell, Duncan (eds.), *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, Palgrave, New York: 100-118.
- Albertazzi, Daniele i McDonnell, Duncan, 2008: The Sceptre and the Spectre, u: Albertazzi, Daniele i McDonnell, Duncan (eds.), *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, Palgrave, New York: 1-11.
- Alonso, Sonia, Keane, John i Merkel, Wolfgang, 2011: Rethinking the future of representative democracy, u: Alonso, Sonia, Keane, John i Merkel, Wolfgang (eds.), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge: 1-22.
- Arditi, Benjamin, 2005: Populism as Internal Periphery of Democratic Politics, u: Panizza, Francisco (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*, Verso, London: 72-98.
- Arter, David, 2010: The Breakthrough of Another West European Populist Radical Right Party? The Case of True Finns, *Government and Opposition* (45)4: 484-504.
- Bešker, Inoslav, 2011: Desnica maršira, *Jutarnji list*, 31. prosinca 2011.
- Betz, Hans-Georg, 1994: *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*, MacMillan, London.
- Betz, Hans-Georg i Johnson, Carol, 2004: Against the Current – Stemming the Tide: the Nostalgic Ideology of the Contemporary Radical Populist Right, *Journal of Political Ideologies* (9)3: 311-327.
- Beyme von, Klaus, 2011: Representative democracy and the populist temptation, u: Alonso, Sonia, Keane, John i Merkel, Wolfgang (eds.), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge: 50-73.
- Canovan, Margaret, 1981: *Populism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York – London.
- Canovan, Margaret, 1984: “People”, Politicians and Populism, *Government and Opposition* (19)3: 312-327.
- Canovan, Margaret, 1999: Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy, *Political Studies* (47)1: 2-16.
- Canovan, Margaret, 2002: Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy, u: Meny, Yves i Surel, Yves (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Basingstoke: 25-44.
- Canovan, Margaret, 2004: Populism for Political Theorists?, *Journal of Political Ideologies* (9)3: 241-252.
- Canovan, Margaret, 2005: *The People*, Polity Press, Cambridge.
- Cipek, Tihomir, 2009: “Zakon traži pravdu”: Populizam u Poljskoj, *Međunarodne studije* (9)4: 39-51.
- Crouch, Colin, 2000: *Coping with Post-Democracy*, Fabien Society, London.
- Crouch, Colin, 2004: *Post-Democracy*, Polity, London.

- Dahl, Robert, 1999 (1989): *Demokracija i njezini kritičari*, Politička kultura, Zagreb.
- Dalton, Russell, J., 2004: *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support In Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, New York.
- Decker, Frank, 2003: The Populist Challenge to Liberal Democracy, *International Politics and Society* (3): 47-59.
- Decker, Frank, 2008: Germany: Right-wing Populist Failures and Left-wing Successes, u: Albertazzi, Daniele i McDonnell, Duncan (eds.), *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, Palgrave, New York: 119-134.
- Decker, Frank i Hartleb, Florian, 2007: Populism on Difficult Terrain: The Right- and Left-Wing Challenger Parties in the Federal Republic of Germany, *German Politics* (16)4: 434-454.
- Deth, Jan W. van, Montero, Jose Ramon i Westholom, Anders (eds.), 2007: *Citizenship and Involvement in European Democracies*, Routledge, London.
- Di Tella, Torcuato, 1995: Populism, u: Lipset, Seymour M. (eds.), *The Encyclopedia of Democracy*, Congressional Quarterly Books, Washington: 985-989.
- Elster, Jon (ed.), 1998: *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fishkin, James, 2009: *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, Oxford.
- Fishkin, James i Laslett, Peter, 2003: *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Foley, Elizabeth, 2012: *The Tea Party: Three Principles*, Cambridge University Press, New York.
- Formisano, Ronald, 2012: *The Tea Party: Brief History*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Freedon, Michael (ur.), 2006 [1996]: *Političke ideologije: novi prikaz*, Algoritam, Zagreb.
- Gapper, Stuart, 2003: The Rise and Fall of Germany's Party of Democratic Socialism, *German Politics* 12(2): 65-85.
- Gat, Azar, 2012 [2007]: The Return of Authoritarian Great Powers, u: Rose, Gideon i Tepperman (eds.), *The Clash of Ideas: The Ideological Battles that Made the Modern World – And Will Shape the Future*, Foreign Affairs, New York.
- Goodwyn, Lawrence, 1976: *Democratic Promise: The Populist Movement in America*, Oxford University Press, Oxford.
- Hawkins, Kirk A., 2010: *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Heinisch, Reinhard, 2008: Austria: The Structure and Agency of Austrian Populism, u: Albertazzi, Daniele i McDonnell, Duncan (eds.), *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, Palgrave, New York: 67-83.
- Hellström, Andres i Nilsson, Tom, 2010: "We Are the Good Guys": Ideological positioning of the nationalist party Sverigedemokraterna in Contemporary Swedish politics, *Ethnicities* (10)1: 55-76.
- Hirst, Paul, 1993: *Associative Democracy*, Polity, London.

- Holland, Tom, 2003: *Rubicon: The Last Years of the Roman Republic*, Abacus, London.
- Ionescu, Ghita i Gellner, Ernest (eds.), 1969: *Populism: its Meanings and National Characteristics*, Weidenfeld&Nicolson, London.
- Jansen, Robert S., 2011: Populist Mobilization: A New Theoretical Approach to Populism, *Sociological Theory* (29)2: 75-96.
- Kazin, Michael, 1995: *The Populist Persuasion: An American History*, Basic Books, New York.
- Keane, John, 2009: *The Life and Death of Democracy*, Pocket Books, London.
- Knopff, Rainer, 1998: Populism and the Politics of Rights: The Dual Attack on Representative Democracy, *Canadian Journal of Political Science* (31)4: 683-705.
- Kornhauser, William, 1959: *The Politics of Mass Society*, Routledge, London.
- Macpherson, Crawford B., 2011 (1977): *The Life and Time of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- Mair, Peter, 2002: Populist Democracy vs Party Democracy, u: Meny, Yves i Surel, Yves (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Basingstoke: 81-98.
- Mastropaolo, Alfio, 2008: Politics against Democracy: Party Withdrawal and Populist Breakthrough, u: Albertazzi, Daniele i McDonnell, Duncan (eds.), *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, Palgrave, New York: 30-48.
- Mazzoleni, Gianpietro, 2008: Populism and the Media, u: Albertazzi, Daniele i McDonnell, Duncan (eds.), *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, Palgrave, New York: 49-64.
- Meny, Yves i Surel, Yves, 2002: The Constitutive Ambiguity of Populism, u: Meny, Yves i Surel, Yves (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Basingstoke: 1-21.
- Morgan, Edmund, 1988: *Inventing the People: the Rise of Popular Sovereignty in England and America*, Norton, New York.
- Morstein-Marx, Robert, 2003: *Mass Oratory and Political Power in the Late Roman Republic*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mouffe, Chantal, 2005: The "End of Politics" and the Challenge of Right-wing Populism, u: Panizza, Francisco (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*, Verso, London: 50-71.
- Mudde, Cas, 2004: The Populist Zeitgeist, *Government and Opposition* (39)4: 541-563.
- Müller, Wolfgang C., 2002: Evil or the "Engine of Democracy"? Populism and Party Competition in Austria, u: Meny, Yves i Surel, Yves (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Basingstoke: 155-175.
- Oesch, Daniel, 2008: Explaining Workers' Support for Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Evidence from Austria, Belgium, France, Norway, and Switzerland, *International Political Science Review* (29)3: 349-373.
- Oswald, Franz, 2002: *The Party that came out of the Cold War: The Party of Democratic Socialism in United Germany*, Praeger, Westport.
- Panizza, Francisco, 2005: Populism and the Mirror of Democracy, u: Panizza, Francisco (ed.), *Populism and the*

- Mirror of Democracy*, Verso, London: 1-31.
- Papadopoulos, Yannis, 2002: Populism, the Democratic Question, and Contemporary Governance, u: Meny, Yves i Surel, Yves (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Basingstoke: 45-61.
- Pasquino, Gianfranco, 2008: Populism and Democracy, u: Albertazzi, Daniele i McDonnell, Duncan (eds.), *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, Palgrave, New York: 15-29.
- Pateman, Carole, 2012: Participatory Democracy Revisited, *Perspectives on Politics* (10)1: 7-20.
- Pavičić, Jurica, 2011: Era post-demokracije, *Jutarnji list*, 31. prosinca 2011.
- Plattner, Marc F., 2010: Populism, Pluralism, and Liberal Democracy, *Journal of Democracy* (21)1: 81-92.
- Rochlin, James, 2007: Latin America's Left Turn and the New Strategic Landscape: The Case of Bolivia, *Third World Quarterly* (28)7: 1327-1342.
- Rydgren, Jens, 2004: Explaining the Emergence of Radical Right-Wing Populist Parties: The Case of Denmark, *West European Politics* (27)3: 474-502.
- Rydgren, Jens, 2007: The Sociology of Radical Right, *Annual Review of Sociology* (33): 241-262.
- Rydgren, Jens, 2008: The Scandinavian Exception, u: Albertazzi, Daniele i McDonnell, Duncan (eds.), *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, Palgrave, New York: 135-150.
- Sartori, Giovanni, 1987: *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House Publishers, Chatham.
- Schumpeter, Joseph A., 2003 [1943]: *Capitalism, Socialism & Democracy*, Routledge, London.
- Shils, Edward A., 1956: *The Torment of Secrecy: The Background and Consequences of American Security Politics*, Free Press, Glencoe.
- Skocpol, Theda i Williamson, Vanessa, 2012: *The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism*, Oxford University Press, Oxford.
- Surel, Yves, 2002: Populism in the French Party System, u: Meny, Yves i Surel, Yves (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Basingstoke: 139-154.
- Taggart, Paul, 2000: *Populism*, Open University Press, Buckingham.
- Taggart, Paul, 2002: Populism and the Pathology of Representative Politics, u: Meny, Yves i Surel, Yves (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Basingstoke: 62-80.
- Taggart, Paul, 2004: Populism and representative politics in contemporary Europe, *Journal of Political Ideologies* (9)3: 269-288.
- Taguieff, Pierre A., 1995: Political science confronts populism: from a conceptual mirage to a real problem, *Telos* (103): 9-44.
- Tännsjö, Torbjorn, 1992: *Populist Democracy: A Defence*, Routledge, London.
- Tarchi, Marco, 2002: Populism Italian Style, u: Meny, Yves i Surel, Yves (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Basingstoke: 120-138.
- Tarchi, Marco, 2008: Italy: A Country of Many Populisms, u: Albertazzi, Daniele i McDonnell, Duncan (eds.), *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, Palgrave, New York: 84-99.



- Torcal, Mariano i Montero, Jose Ramon, (eds.) 2006: *Political Disaffection in Contemporary Democracies*, Routledge, London.
- Torre, Carlos de la, 2010: *Populist Seduction in Latin America: The Ecuadorian Experience*, Ohio University Press.
- Urbinati, Nadia, 1998: Democracy and Populism, *Constellations* (5)1: 110-124.
- Weyland, Kurt, 2001: Clarifying a Contested Concept. Populism in the Study of Latin American Politics, *Comparative Politics* (34)1: 1-22.
- Wright, Erik Olin, 2010: *Envisioning Real Utopias*, Verso, London.
- Zakaria, Fareed, 2003: *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W. W. Norton, New York.
- Zakošek, Nenad, 2010: Zauzdani populizam: fenomen Milana Bandića, *Političke analize* (1)1: 6-10.
- Zaslove, Andrej, 2008: Here to Stay? Populism as a New Party Type, *European Review* (16)3: 319-336.

## Contemporary Populism

**SUMMARY** The main objective of this paper is to fill in gaps present in Croatian political science regarding the study and research of the phenomenon of populism. The paper presents a peculiar exploratory research which has as its main goal to list and describe all the themes linked to the phenomenon of populism which might be the subjects of future research. Such a type of the paper implies an overview and analysis of the most significant recent literature on populism. Based on such analysis, the paper tries to provide answers to the following questions: What is the contemporary understanding of populism? Can populism be considered a political ideology? What are the main causes of the strengthening of populist movements in contemporary democratic societies? What is the relation between populism and democracy? In this matter, in an attempt to answer these questions, the analysis is not focused on particular populist parties and movements, but on the elements present in a larger number of cases.

**KEYWORDS** democracy, populism, populist movements, populist parties, crisis of contemporary liberal democracies



# DEMOCRACY AS THE RULE OF NOBODY! DOES IT MAKE SENSE TODAY?

**Tonči Kursar**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Prethodno priopćenje

Primljeno: rujan 2012.

**Summary** I would like to contribute to the ongoing debate on democracy by discussing the notion of the rule of nobody. I first address Rosanvallon's theory of contra-democracy and Keane's concept of monitory democracy. Keane writes about 'monitory democracy' not only as a new phase in the development of democracy on a global scale, but primarily as an abolishment of all domination in human relations. His idea that in a monitory democracy 'no body rules', has been criticized by John Dunn and John Gray. They consider it meaningless to claim that in democracy 'no body rules', since every form of rule needs rulers. I would like to show that both this supposedly realistic criticism and Keane's version of the rule of nobody are too literal and superficial. If we consider democracy to be a kind of sentiment rather than a set of political institutions, we get closer to the puzzling idea that 'no body rules'. This idea, namely, is not about abolishing the rule of men over men, but about being aware of the contingency of all forms of mastery. This was well known to Plato and has been convincingly revived in the works of the French philosopher Jacques Rancière.\*

**Keywords** counter-democracy, democracy, monitory democracy, rule of nobody

## Introduction

The economic crisis of the West has opened up the crucial question of liberal democracy. It is about political togetherness and its institutional articulation.

It has already appeared as a request for questioning democracy as such. Some theoreticians (like Jacques Rancière and, much later, Collin Crouch) consider it a consequence of the special type of de-

---

\* This is a slightly revised version of the paper delivered at the 22<sup>nd</sup> IPSA World Congress of Political Science in Madrid, 7<sup>th</sup>-12<sup>th</sup> July 2012. This paper is partly based on my previous article (Kursar, 2011), especially the part relating to the notion of democracy in the works of Jacques Rancière.

mocracy that they called 'post-democracy'. It should be underscored that this type of democracy is neither democracy for the postmodern era nor an order that comes after representative democracy. According to Rancière, it is always about "a government practice and conceptual legitimization of a democracy after demos..." (Rancière, 1999: 102).

Post-democracy is a political order in that oligarchy, developed through representative democracy, tries to act regardless of the people. It can also be called consensual democracy that is some kind of "a reasonable agreement between individuals and social groups who have understood that knowing what is possible and negotiating between parties is a way for each party to obtain the optimal share that the objective givens of the situation allow them to hope for and which is preferable to conflict" (*ibid.*). This type of 'democracy' has been developing for the last thirty years. In that period, all of the people's 'wrongs' have been called 'populism'. But the situation has radically changed and the previously described order can no longer keep even the most basic parts of the 'consensus' going.

Even in Croatia, where nobody could have imagined any opposition to 'post-democracy', we have been witnessing different types of democratic resistance to it, from the student movements to the protests by farmers. All the conventional areas of liberal democracy (political parties, mainstream media, etc.) have been surprised by either their style of protest or the range of issues they have raised. It is quite easy to see that some of these movements are not very representative of liberal democracy and the subsequent type of citizenship. Due to the fact that forms of citizenship and democratic movements are deeply interconnected in

the contemporary world, some authors have been forced to reconsider the concept of democracy and, consequently, citizenship. I would like to outline some current notions of democracy and how they fit in with the new practice of democratic citizenship that we are witnessing today. I will first address Rosanvallon's idea of contra-democracy and Keane's concept of monitory democracy. After that I will turn to a realistic critique of Keane's idea of democracy as 'the rule of nobody' (John Gray and John Dunn). Finally I will show that all these theories fell short in their attempt to explain the challenges facing the new democratic citizenship today. Rancière's theory can be more appropriate for the task.

### New Types of Democracy

The French theoretician Pierre Rosanvallon describes this new condition as 'contra-democracy'. Contra-democracy is related to "practices that society uses to put pressure on its politicians" (2008: 290). He has a pretty simple thesis: since liberal democracy hasn't fulfilled its promises, various alternative forms of democratic action have come to reality. As he says, we live in 'an age of distrust' that takes its toll in an ever wider gap between society and the political sphere. Today it is very fashionable to maintain a considerable distance to formal institutions and to undermine "the assumption of trust conferred by elections" (*ibid.*: 253). In that way, 'contra-democracy' restricts formal democracy, since "elected officials are reined and lose the room for maneuvering owing to pressure by voters themselves". It can be said that "the dynamics of control take precedence over appropriation of power".

It occurs to us that this is neither about liberal distrust of political power

nor “protection of the individual from encroachments by public authority” (*ibid.*: 6), but about democratic distrust that aims to “make sure that elected officials keep their promises and find ways to maintain pressure on the government to serve the common good” (*ibid.*: 8). What kind of democratic mechanisms have been available to citizens in that sense? Rosanvallon tries to find them in the three dimensions of contra-democracy: surveillance, prevention, and judgment. Surveillance is related to various possibilities of controlling and exposing elected officials available to citizens. Prevention is connected with the organization of functional resistance to the policies that are suggested and processed by incumbents. And finally, Rosanvallon considers that there is a lot of room for putting incumbents on trial by the people (the people as judge).

Interestingly enough, Rosanvallon is not naïve to think that it is just another story on how to serve the common good by concerned citizens. To be sure, citizens have become political consumers with high expectations from political institutions. Besides, Rosanvallon rejects the ‘myth of the politically passive citizen’ and claims that “the people are omnipresent and no longer content to make their voice heard only on election day” (*ibid.*: 254). The problem here is that the people in Rosanvallon’s contra-democracy are too sober, since nobody believes in the possibility of global alternatives to things as they are now. Therefore, the key idea is not a revolution, but permanent moral criticism of incumbents that tries to keep the people alert.

A similar idea was developed by the Australian theoretician John Keane (2009), who put a lot of effort into introducing the concept of monitory democ-

racy. According to Keane, we are witnessing the creation of a ‘post-representative democracy’ since the impact of representative institutions, parties and parliaments on day to day life has been decreasing. Keane claims that citizens make the life of politicians increasingly complex, putting in question their authority. Monitoring is practiced on different levels and by various bodies of monitory democracy: assembly of citizens, juries, advisory bodies, think-tanks, and consumer counsels. In this conception, the above institutions have many roles. They usually begin their activities by collecting on behalf of the public additional insights and information about the activities and features of various governmental and non-governmental bodies.

Keane in fact rejects any possibility that he revives in this way the spirit of ‘the rule of the people’. Since we live in different times, it is impossible, even though many people still don’t understand it and behave as if they were still living in ancient Greece. In fact, Keane doesn’t have any sentiment with regard to direct forms of democracy. On the contrary, Keane’s concept of monitory democracy keeps the institution of election democracy alive. Unwilling to engage the masses, Keane insists on developing divergent deliberative mechanisms that disclose an illusion of a united ‘sovereign’ people. Moreover, monitory democracy can be used on a daily basis as an obstacle to empowering the masses or the concerned people.

Both authors have expressed systematic doubts regarding populism because they reject the so-called pure people’s will that is promoted by irresponsible political leaders. Rosanvallon hopes to avoid it, affirming some civil society organizations that, unlike traditional inter-

est groups, are not oriented towards protecting the interests of their members. There are at least two consequences of this conception: if politics is reduced only to its contra-democratic functions, it would be limited to its countering forms. In that case, politics would be left to different groups of experts, possibly under the significant influence of various wealthy individuals and groups. Therefore, this type of democracy or citizenship can push the so-called ordinary citizens far away from the political process (see Urbinati, 2010).

### **Gray's Critique of Keane's Idea of Democracy**

At the beginning of his critique (2009), Gray quotes Max Weber: "such concepts as 'the will of the people', 'true will of the people' have long since ceased to exist for me. They are fictions. All ideas aiming at abolishing the dominance of humans by others are utopian". All in all, it seems to him that, realistically speaking, democracy can do many things but it can't abolish the rule of one man over another. Gray does not deny Keane's efforts "in rewriting the history of the democracy, showing that democratic government is in no way a specifically western achievement", but he is thoroughly opposed to his idea that "democracy is a now a global norm". Namely it is one thing to say that democracy is not the cultural property of the West, and another to contend that it is a universal political super-value dominating others. Therefore Gray considers democracy as just one value among many, regardless of its universal desirability. He finds some commonsensical reasons for it. For example, citizens would like a lot of things from governments, such as security, a reliable level of social pros-

perity, ensuring a proper level of tolerance of life styles... It is fairly obvious that democracy is not a crucial tool to realize any of the above. He finds support for his position in the fact that legitimacy of "the current regime in China does not depend on whether it embraces democracy, assembly-based, representative or monitory", but on how much the regime can assure the living standard of its people. Gray puts democracy on the equal level with other 'non-material goods' such as tolerance, even though he believes that "the most important thing among them is the freedom to live your life as you please". We can draw the conclusion that Gray finds the value of tolerance more politically important than democracy as a political regime.

Another critique of Keane's idea of democracy comes from Gray's empirical insight that democracy is historically connected to ethnic cleansing. He believes democracy pushes different types of identities to the forefront of the political scene, which can be somewhat dangerous in multi-ethnic and multi-religious countries. The reason can be found in the constant submission of different minorities in authoritarian states. These minorities, after the break-up of that type of state, are not willing to be permanent minorities even in a democracy; therefore a solution would be to give minorities their own state. Gray came to the conclusion that while monitory democracy would hold governments under constant scrutiny, too much monitoring "is a recipe for paralysis". Furthermore, the majority of people all around the world don't want to make "a fetish of democracy". They just want an efficient government which can properly protect their interests. Consequently, the idea of democracy as the "rule of nobody" can be functional only in ex-

perimental circumstances. It is therefore enough for Gray to have democracy valued according to its instrumental feature rather than for its own sake.

### **Dunn's Thoughts on Democracy**

John Dunn, a respected historian of political ideas, wrote a somewhat sober history of democracy in his book *Democracy: a History* (2005). In it he explores the usage of democracy as a political concept in the works of thinkers and politicians, such as Madison, Sieyes and Robespierre, who contributed to a resurrection of democracy after thousands of years. During their lifetime it started to be connected with the political equality of the people which was articulated by their representatives. Contrasting the notoriety of democracy, originating from the Antique with its current eminence, Dunn asked the key question in his book: Why has democracy become an unquestionable value and regime today? As democracy had been considered an unstable rule by mid-19<sup>th</sup> century, it was hardly expected that we would ever be in a situation where rejecting democracy would mean "sooner or later to write yourself out of politics" (Dunn, 2005: 41).

To assess democracy properly, he first tried to define what it means. According to him, democracy is a Greek word accepted by all the peoples or, rather, an 'unmistakably global term'. But he insisted that it is not just a word – it is also an idea that the word can be used to convey. Unfortunately, Dunn didn't explain properly this quality of democracy as a political term. He missed an opportunity to say that from the time of the French Revolution the word started functioning in a somewhat tense relationship between historical experience and expectations. This friction should have been solved by

acting politically, as it has occurred many times during modern revolutions. Therefore democracy as a word was revived at the time because "it served the purpose of theoretically anticipating future historical movement and practically influencing it" (Koselleck, 2004: 273).

Regarding the contemporary popularity of democracy, John Dunn doesn't take its current eminence for granted. He showed that democracy today means both institutions and practices concerning that idea. But as he also considers democracy to be a kind of sentiment, and not just a set of political institutions, he gets closer to the puzzling idea that 'no body rules'. He is deeply aware that current forms of democracy are both far from its antique origin and the literal sense of rule of everybody, but he doesn't seem to feel any particular regret over it. Even though democracy as a political value has largely contributed to introducing equality in almost all spheres of society (for example, a redefinition of the relationship between women and men), he lives in peace with inequality concerning the "regime of egoism" or capitalism. He is of the opinion that the "democratization of everything human" is not possible or that it is an illusion, at least concerning private property. This thought is not entirely without fault. It means leaving the idea of abolishing the rule of men over men, which has always been the heart of democracy. In fact, we should persist with the idea of democracy as the contingency of all forms of mastery. Only in that way we can hold onto the real meaning of the term originating from Plato's Republic.

### **Rancière's Dissent Democracy**

The previous authors gave us a relatively conventional architecture of lib-

eral democracy. On that basis, it is possible to know who rules and how. Unlike them, Jacques Rancière (2008) seriously develops the idea that 'nobody rules'. To understand democracy as such, he has been going back to its roots in ancient Greece. He emphasizes that democracy has always had at least two faces: firstly, the permissive society; secondly, democracy is not an order, which is due, as Plato said, to the fact that freedom authorizes it to have all possible orders. Furthermore, democracy means a reversal of all relationships that human society is comprised of: a subject doesn't obey a ruler, a wife a husband, a teacher is afraid of a pupil, and even a horse and a donkey push past one who doesn't allow them to pass on the street (Plato, 2001; Rancière, 2008; Kursar, 2011).

But Rancière says that the whole contemporary social theory which deals with consumer society hides a maneuver to stop an allegedly even bigger damage. It must halt a situation in which democracy is not just a form of society, but the very principle of politics, "the principle founding the 'good' rule that is based on absence of founding" (Rancière, 2008: 48). What is the source of this absence of founding? Rancière again points to Plato, who wrote that "there is a possibility of choice that comes from the God of coincidence, the draw that represents democratic procedures used by people of equality to decide on the distribution of positions" (*ibid.*: 51). Since variously defined nobles have been living from the respect for the value of origin, age, and cleverness, they are not conditioned by the luck of the draw. That law disdains these values, and the conflict is created.

It is from that point, according to Rancière, that politics started its adventure. It is however no longer about an

individual who serves his passions and sometimes is prone to laziness (Plato), but that democracy is an anarchic entitlement, "characteristic of those who don't have entitlements either to rule or to be ruled" (*ibid.*: 58). Therefore, democracy is obviously neither a type of institution nor a population as such, some majority, working class people... Democracy also doesn't exist simply because 'the law declares the individuals equal and the collectivity master of itself' (see Rancière, 2007). In that way democracy fights routine models of government that can be founded on one or another way of distributing (positions and chances). Rancière calls that distribution 'police'. If such political regimes wish to be something more (than gerontocracy or oligarchy), they need some assistance from those who have no part. Hence 'the democratic scandal' shows the intervention in the order of non-equality which, ultimately, creates a political community.

With regard to human rights, he considers them redundant if you already have them or if you are a citizen of a concrete political community. And if we think that they are connected to humans as such, regardless of their membership in a political community, we only justify a depoliticized account of human rights. Rancière strongly believes that political subjects are neither humans as such, nor, for example, some identities that come from the constitutional text. They are rather defined in an interval of their private identities, enacted by either the constitution or social relations ('the logic of police').

What does it mean? Historically, different democratic movements have been keen to reduce the impact of what Rancière calls 'natural endowments'. Consequently, they have refuted 'the logic of



police' that has eliminated some subjects from the political body. In short, democratic movements have always had two purposes: firstly, to spread further the influence of the public man to different spheres of the community life, and secondly, to reestablish the belonging of all to the public sphere that has always been under threat of privatization (see Kursar, 2011).

### **Democratic Insurrection as Part of Dissent Democracy**

On the basis of Rancière's ideas it is possible to get a better grip of today's dissent citizenship. We are witnessing new kinds of democratic movements that claim that the politicians 'don't represent us'. These movements offer just a glimpse into the general feeling of concern and anger in some countries of Southern Europe where they have been enjoying significant public support (for example, in Spain). It is no longer about civil disobedience, since that disobedience is justified only if your basic rights are in serious jeopardy. Therefore the new democratic movements don't claim qualification or exception to some kind of majority rule or the protection of basic liberties or rights. We can find some of their roots in the anti-globalization movement during the nineties, when it rose up against the institutions of global capitalism (IMF, World Bank...). Its intention was to impose the principles of political, if not democratic, decision-making in the traditional space of economy.

Today they are fed by a growing gap that has been created between traditional political parties and something that the people want. New democratic movements are now using so-called democratic insurrection that has disregard-

ed democracy as a state-form and goes through democratic practices based on deliberation, decision and action. Thus citizens who are engaged in it can ignore the so-called election aristocracy. It can be shown to be even more subversive to liberal democracy since citizens, on the one hand, ignore institutions of representative democracy (political parties, elections...) and, on the other hand, as an active citizenship, create huge pressure from the bottom. To be even more efficient, they prefer to liberate space for these democratic practices. In that way they sometimes try to reorganize particular institutions (universities, for example) as democratic assemblies. That form of deliberation and decision-making can be organized on different levels, from local communities to the state, and even as a trans-national network of assemblies. In that way they can create so-called common or shared material resources and the results of social production; shared knowledge, affects, values and understandings (see Murray, 2010).

The new democratic citizenship goes significantly beyond the theories of democracy that were offered by Rosanvallon and Keane. They are still firmly inside the story of democracy as a state-form and not truthfully connected to the idea of democracy as 'the rule of nobody'. In that sense Rancière's idea of democracy is much more flexible because he understands democracy as a process of subjectivization that doesn't need politics as a fixed sphere. Moreover, this process of subjectivization continuously denies a clear border between politics and other spheres. Therefore democratic movements have always been moving borders between the public, political and social spheres. They will continue to do that.

## REFERENCES

- Dunn, J. (2005) *Democracy: a History*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Dunn, J. Democracy and its Discontents, [http://www.thelifeanddeathofdemocracy.org/reviews\\_commentaries/reviews\\_dunn\\_feb...](http://www.thelifeanddeathofdemocracy.org/reviews_commentaries/reviews_dunn_feb...) (June 15<sup>th</sup> 2012).
- Gray J. Democratic Wish, [http://www.thelifeanddeathofdemocracy.org/reviews\\_commentaries/reviews\\_thenation...](http://www.thelifeanddeathofdemocracy.org/reviews_commentaries/reviews_thenation...) (January 25<sup>th</sup> 2011).
- Keane, J. (2009) *The Life and Death of Democracy*. London: Pocket Books.
- Koselleck, R. (2004) *Futures Past: On Semantics of Historical Time*. New York: Columbia University Press.
- Kursar, T. (2011) Sporna demokracija: novi doprinosi raspravi (Contentious democracy: new contributions to the debate). *Političke perspektive*, 1 (1): 84-96.
- Murray, D. (2010) Democratic Insurrection: Constructing the Common in Global Resistance. *Millennium: Journal of International Studies*, 39 (2): 461-482.
- Platon (2001) *Država (The Republic)*. Zagreb: Naklada Juričić.
- Rancière, J. (1999) *Disagreement: Politics and Philosophy*. Minneapolis – London: University of Minnesota Press.
- Rancière, J. (2007) *On the Shores of Politics*. New York: Verso.
- Rancière, J. (2008) *Mržnja demokracije (Hatred of Democracy)*. Zagreb: Naklada Ljevak.
- Rosanvallon, P. (2008) *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Urbinati, N. (2010) Unpolitical Democracy. *Political Theory*, 38 (1): 65-92.

## Demokracija kao vladavina nikoga! Ima li danas smisla?

SAŽETAK U članku autor želi doprinijeti aktualnoj raspravi o demokraciji problematiziranjem ideje 'vladavine nikoga'. Prvo se bavi Rosanvallonovom teorijom kontrademokracije i Keaneovom koncepcijom nadzorne demokracije. Keane smatra da 'nadzorna demokracija' nije samo nova faza u razvoju demokracije na globalnoj razini nego se prije svega radi o dokidanju svih oblika dominacije u ljudskim odnosima. Dunn i Gray kritiziraju njegovu ideju da u takvoj demokraciji 'nitko ne vlada'. Oni smatraju da nema smisla tvrditi da u demokraciji 'nitko ne vlada' budući da svaki oblik vladavine treba vladare. Autor članka nastoji pokazati da su ove navodno realistične kritike, ali i Keaneova shvaćanje koncepcije 'nitko ne vlada' previše mehaničke odnosno da su doslovno shvatile spomenutu koncepciju. Ako bi demokraciju vidjeli kao vrstu osjećaja prije nego skup političkih institucija, onda bi prije proniknuli u ponešto zagonetnu ideju o 'vladavini nikoga'. Ova ideja, naime, ne znači dokidanje vladavine čovjeka na čovjekom nego se odnosi na svijest o kontingentnosti svih oblika gospodstva. Ovo je bilo dobro poznato Platonu i uvjerljivo je oživljeno u djelima francuskog filozofa Jacquesa Rancièrea.

KLJUČNE RIJEČI demokracija, kontrademokracija, nadzorna demokracija, vladavina nikoga

# USTAVNI PATRIOTIZAM U POLITIČKOJ TEORIJI DOLFA STERNBERGERA I JÜRGENA HABERMASA

**Antonio Pehar**

*Magistar politologije, Zagreb*

Pregledni rad

Primljeno: svibanj 2012.

**Sažetak** Pojam i ideja ustavnog patriotizma nastali su u podijeljenoj Njemačkoj nakon Drugog svjetskog rata. Promovirao ih je Dolf Sternberger kao model izgradnje novog identiteta Nijemaca na ruševinama građanske lojalnosti prema podijeljenoj zemlji. Sternberger ne smatra patriotizam nekritičkim divljenjem domovini koje je u njemačkom sjećanju bilo primarno povezano s njemačkom nacijom, nego ga opisuje kao društveno i političko ponašanje građana kojima nisu važni prvenstveno vlastiti interesi, nego zajedničko dobro. Sternberger tvrdi da su barem do kraja 18. stoljeća svi oblici patriotizma bili ustavni patriotizmi – shvaćeni kao ljubav prema zakonima i općim slobodama. Za njega je ustav domovina građana. Izraz ustavni patriotizam od Sternbergera je preuzeo Jürgen Habermas dodavši mu univerzalističku komponentu. Shvaćanje ustavnog patriotizma Jürgen Habermas razvio je u kontekstu "Sukoba povjesničara" iz 1986. godine. U osnovi je Habermasova koncepta politički ideal "nacije građana" koji se suprotstavlja koncepciji nacije shvaćene kao pretpolitičko jedinstvo jezika i kulture. Tako prema Habermasovu konceptu ustav kao najviši pravni akt treba biti uspostavljen kao vlastita referenca. Riječ je o ideji tzv. samoreferentnog ustava. Iznose se različiti elementi teorija ustavnog patriotizma Dolf Sternbergera i Jürgena Habermasa te se na temelju tih elemenata uspoređuju njihovi koncepti ustavnog patriotizma.

**Ključne riječi** ustavni patriotizam, Dolf Sternberger, Jürgen Habermas, ustav, patriotizam, sloboda, nacija, država-nacija, nacionalizam, nacija građana, Njemačka

Ideja ustavnog patriotizma rođena je nakon Drugog svjetskog rata u podijeljenoj Njemačkoj. Puna četiri desetljeća "njemačko pitanje" stajalo je na samom vrhu političkih tema u Saveznoj Republici Njemačkoj. Problem se sastojao u podijeljenosti Njemačke na dvije države. Pojam ustavnog patriotizma u raspravu je uveo Dolf Sternberger nedugo nakon završetka Drugog svjetskog rata. Kao politički model razrađivao ga je pod različitim imenima – 1949. godi-

jao u podijeljenosti Njemačke na dvije države. Pojam ustavnog patriotizma u raspravu je uveo Dolf Sternberger nedugo nakon završetka Drugog svjetskog rata. Kao politički model razrađivao ga je pod različitim imenima – 1949. godi-

ne naziva ga "ljubav prema domovini", 1959. godine daje mu naziv "patriotsko mišljenje" u ustavnoj državi, a 1963. godine zove ga "državno prijateljstvo" (Ri-linger, 2002: 46; Molt, 2006: 30). Ishodište ideje ustavnog patriotizma kako ju je kasnije razvio i uobličio Jürgen Habermas vjerojatno se može naći kod liberalnog filozofa Karla Jaspersa. U svom čuvenom ogledu "Pitanje krivnje" Jaspers utvrđuje bitnu razliku između kriminalne, moralne, političke i metafizičke krivnje. Kriminalnu i moralnu krivnju definira relativno jednostavno. Naime kriminalna krivnja podrazumijeva zločine koji su objektivno dokazivi jer krše jednoznačne zakone, dok je kod moralne krivnje krajnja instanca kažnjavanja vlastita savjest. Što se tiče političke krivnje, ona se pripisuje svima jer je svaki čovjek odgovoran za to kako se njime vlada. I, konačno, metafizička krivnja proizlazi iz činjenice da postoji solidarnost među ljudima, što svakog čini odgovornim za svako prekorachenje pravde, osobito za zločine koji su počinjeni u njegovoj prisutnosti ili s njegovim znanjem, što implicira zajedničku krivnju. Jaspers zaključuje: "O zločinima može odlučivati sudac, o političkoj odgovornosti pobjednik; o moralnoj krivnji može se zaista govoriti samo kroz borbu utemeljenu na ljubavi uzajamno solidarnih ljudi. Možda je moguća objava metafizičke krivnje u konkretnoj situaciji, u književnim i filozofskim djelima, ali jedva da ju je moguće osobno saopćiti. Najdublje su je svjesni ljudi koji su jednom došli do bezuvjetnosti, ali su upravo na taj način iskusili zakazivanje jer tu bezuvjetnost ne mogu primijeniti spram svih ljudi. Ostaje sram zbog onoga što je stalno prisutno, a koje se konkretno ne da rasvijetliti, već u najboljem slučaju samo općenito razmotriti. Ra-

zlikovanje pojmova krivnje mora nas sačuvati površnosti naklapanja o krivnji, u kojem se sve bez stupnjevanja navlači na jednu jedinu razinu, kako bi se sudilo u grubom zahvatu, na način lošeg suca. Ali razlikovanja nas na kraju moraju odvesti natrag k onom jednom uzroku, o kojemu je nemoguće govoriti kao o našoj krivnji" (Jaspers, 2006: 20).

U tom kontekstu Jaspers zagovara i razumijevanje "kolektivne odgovornosti" koje suprotstavlja optužbi za "kolektivnu krivnju", za koju je osjećao da je pripisana cjelokupnoj Njemačkoj. On je povezo kolektivnu odgovornost s pitanjem njemačkog jedinstva. Prema njegovu mišljenju, demokratski politički identitet i integracija mogu se ostvariti jedino ako Nijemci ponesu teret kolektivne odgovornosti. Jaspers naime smatra da čak i negativna prošlost može biti izvor društvene kohezije te da će se ona teško ostvariti ako se Njemačka ne suoči sa svojom prošlošću. To Jaspersovo mišljenje kasnije su preuzeli njegov učenik Dolf Sternberger te Jürgen Habermas.

Dolf Sternberger se nakon dolaska u Heidelberg 1927. godine vrlo brzo priključio krugu Karla Jaspersa gdje je upoznao i Hannu Arendt, s kojom ostaje u doživotnom prijateljstvu. No na predavanju održanom 1986. godine povodom obljetnice Hajdelberškog sveučilišta Sternberger je rekao da politiku nije naučio kod Jaspersa, nego tek "kroz Hitlera, *e contrario*".

U svom uvodnom predavanju u studenome 1960. godine Sternberger je, za razliku od Carla Schmidta i Maxa Webera, rekao da je "objekt i svrha politike mir", objasnivši da je politika postizanje, čuvanje i osiguranje mira te, naravno, njegovo jačanje i obrana. Mir se teme-

lji na ugovorenim relacijama, a ne na moći.

### **Nastanak ideje ustavnog patriotizma Dolfa Sternbergera**

Pojam i ideju ustavnog patriotizma Sternberger je promovirao 23. svibnja 1979. u uvodnom članku u *Frankfurter Allgemeinen Zeitungu*<sup>1</sup> pod kratkim i pragmatičnim naslovom “Ustavni patriotizam”. Napisao ga je povodom tridesete obljetnice donošenja Temelnog zakona (ustava) SR Njemačke. Sternberger traži odgovor u kontekstu tadašnjeg položaja naroda propalog Njemačkog Carstva koji je bolno podijeljen ne samo geografski nego i u dva različita društvena sustava (Sternberger, 2004: 125). Sternberger piše: “Nacionalni osjećaj je povrijeđen, mi živimo u podijeljenoj Njemačkoj. No živimo u jednom cjelovitom ustavu, u jednoj cjelovitoj ustavnoj državi, i to je jedna vrsta domovine” (Sternberger, 1979: 1). Pojam ustavnog patriotizma upotrebljavao je i ranije, primjerice u jednom članku u *Frankfurter Allgemeinen Zeitungu* od 27. siječnja 1970. godine, ali tek se s člankom iz 1979. godine taj pojam javno etablirao, dok je punu akademsku pozornost dobio nakon Sternbergerova govora povo-

<sup>1</sup> Dolf Sternberger pridružio se uredništvu *Frankfurter Allgemeinen Zeitungu* 1934. godine. Zabrana rada nametnuta mu je 1943. godine. Nakon rata htio je s prijateljima oživiti *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, ali privremena vlast nije dopuštala upotrebu prijašnjeg imena novina. Budući da nije htio odustati od tog imena, u listopadu 1945. godine pokreće novi časopis *Die Wandlung*. Kad je ponovo počeo izlaziti, Sternberger se vratio u *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, gdje je do smrti bio urednik i savjetnik.

dom 25. obljetnice Akademije za političke znanosti 1982. godine.

Savezna Republika Njemačka imala je Temeljni zakon, koji nije nazivan ustavom jer su njegovi tvorci imali na umu njegovu privremenost, s obzirom na to da se nisu smatrali legitimnim za stvaranje završnog oblika državnog ustava. Naime prevladavao je stav da bi ustav trebao dobiti svoj konačni oblik kada podijeljena Njemačka i njezin narod ponovo ostvare ujedinjenje u slobodi. Od Nijemaca se i nije moglo očekivati da ravnodušno prihvate podjelu države, pa je stoga ponovno ujedinjenje ostalo nacionalni cilj zapadnonjemačke politike.

Sternbergerovo razmišljanje o specifičnom političkom patriotizmu bilo je usko povezano s iskustvom podijeljenosti Njemačke te potragom za nacionalnim identitetom. On je već od 1947. godine, dakle dvije godine prije donošenja Temelnog zakona, iznosio ideje o ustavnom patriotizmu, definirajući ga kao ljubav prema domovini koja se temelji na pravno uređenoj republici, a ne na pripadnosti naciji. Sternbergerov je ustavni patriotizam na suprotnoj poziciji od krnjeg razumijevanja nacije koje je prevladavalo u doba vilhelmske Njemačke. Treba reći da Sternberger nije previše mislio o znanstvenom i povijesnom uvođenju pojma ustavnog patriotizma, nego više o određivanju normi za oblikovanje novog njemačkog nacionalnog identiteta. On je zapravo tragao za političkim osjećajem pripadnosti koji bi trebao karakterizirati Zapadne Nijemce nakon podjele Njemačke. U urušenoj građanskoj lojalnosti prema podijeljenoj zemlji Sternberger je vidio problem izgradnje novog identiteta Nijemaca. Ustavni patriotizam bio je “zamjenski pojam” za politički osjećaj pripadnosti Nijemaca koji je nastao podjelom države.

### **Određenje pojma ustavnog patriotizma prema Dolfu Sternbergeru**

Sternberger razmatra pojam patriotizma ističući da je njemačko shvaćanje patriotizma bilo usko povezano s narodom i nacionalizmom. On podsjeća da su za generacije Nijemaca odgovor na pitanje “Što je Nijemcu domovina?” bili stihovi pjesmice koja se učila u školama i koja je završavala stihom “To treba biti čitava Njemačka!” (Sternberger, 2004: 123). Dakle, prema Sternbergeru, Nijemci o patriotizmu misle kao o patriotizmu nacije, a rijetko kao o obliku državnog poretka u kojem žive.

Naprotiv, Sternberger ne smatra patriotizam stanjem duha koje uključuje bezrezervno divljenje domovini – u njemačkom sjećanju primarno povezano s njemačkom nacijom – već ga opisuje kao društveno i političko ponašanje građana kojima nisu važni prvenstveno vlastiti interesi nego zajedničko dobro. Njegovo razmišljanje o specifičnom političkom patriotizmu bilo je usko povezano s teškim njemačkim iskustvom prouzrokovanim podjelom nacije i, posljedično, potragom za nacionalnim identitetom. Osvrćući se na primjedbu Ralfa Dahrendorfa “Patriotizam je pretpostavka građanstva svijeta” te “U svakom slučaju važi da ljudi negdje moraju pripadati prije nego što se mogu otvoriti za šire horizonte”, Sternberger kaže da se i on i svi ostali moraju s time složiti, ali dodaje da se nameće pitanje na što se treba ili može odnositi patriotizam u njemačkom slučaju s obzirom na povijesni kontekst Njemačke koja je u trenutku ovog njegova promišljanja bila podijeljena na dvije države i dva različita društvena sustava (Sternberger, 2004: 124-125).

Odgovarajući na to pitanje, Sternberger izostavlja mogućnost da to bude podijeljeni njemački Reich ili narod podijeljen u dvije države i dva različita društvena sustava. Tako mu kao identifikacijsko uporište ostaje oblik državnog uređenja u kojemu se živi.

Na tragu takvog odgovora pokušao je dokazati povijesnu egzistenciju političkog patriotizma koji se odnosi na državne zakone i osobne slobode i smjestiti ga u razdoblje prije nego što su se pojavile nacije i nacionalna država: “Patriotizam je stariji od cjelokupne organizacije Europe u nacionalne države. Pojam patriotizma, pojam same domovine bio je u ranijim razdobljima u stvari toliko srođen s državom i ustavom, naime s republikom, osobito antičkom republikom...” (Sternberger, 2004: 125). Dakle da bi svom shvaćanju ustavnog patriotizma dao teorijsku koherenciju, Sternberger se oslonio na republikanizam Aristotela i Hanne Arendt, a da bi mu dao to povijesno pokriće, on prati tradiciju patriotizma sve do Aristotela i objašnjava da ona nije bila povezana s nacijom. Sternberger tvrdi da su barem do kraja 18. stoljeća svi oblici patriotizma bili ustavni patriotizmi – shvaćeni kao ljubav prema zakonima i općim slobodama.

Istina je da Aristotel navodi tri razloga nastanka države: uzajamna pomoć, to što je čovjek po prirodi političko biće (*zoon politikon*) i zajedničko dobro. Zajedničko dobro opisuje kao “koliko svakog pojedinog dopada dio u dobrom življenju”, a upravo je to dobro življenje najviša svrha kojoj svi teže. Iz toga Aristotel zaključuje da se “ljudi združuju i radi samoga življenja, i održavaju državno zajedništvo. Jer postoji nekakav dječak lijepoga u samome življenju, ukoliko odviše ne pritegnu životne tegobe” (Aristotel, 1988: 85). Dalje kaže: “Bjelodano

je, dakle, kako oni državni poreci koji uzimaju u obzir zajedničku dobrobit, ti su i ispravni, budući prema onome što je naprosto pravedno; oni koji dovode dobitku onoga koji vlada, pogrešni su i strani su svim ispravnim državnim porcima, i oni su naime tiranski, a država je zajednica slobodnih ljudi” (Aristotel, 1988: 87).

Sternberger upućuje i na Montesquieua, koji je ljubav prema domovini razumio kao neizostavan dio republikanskog ustava. Podsjeća da je Montesquieu u četvrtoj knjizi *O duhu zakona*, u petom poglavlju, definirao vrlinu (*la vertu*) koja određuje i ispunjava duh republikanskih zakona. Citira Montesquieua koji piše: “Ta se vrlina može odrediti kao ljubav prema zakonima i domovini” te nastavlja: “Ta je ljubav svojstvena posebice demokracijama; samo je u njima vlada bliska svakome građaninu” (Sternberger, 2001: 118). Naravno da se Montesquieu razvijajući tezu da samo demokratska republika može biti domovina i ljubav prema domovini iznjedrili kao vrlinu ne zadovoljava istraživanjem deklariranih ili postuliranih pojedinačnih prava i obveza. Zapravo, primjećuje Sternberger, Montesquieu je, ponovno određujući pojam građanina (*citoyena*) i republike te opisujući njihov moralni i pravni ustav, obuhvatio i socijalne i ekonomske temelje građanske slobode i ljubavi prema domovini.

Citirajući njemačkog autora Thomaasa Abbta koji je za sedmogodišnjeg rata (sredina 18. stoljeća) napisao: “Kad se rođenjem ili mojim slobodnim odlučivanjem sjedinim s nekom državom, čijim se blagotvornim zakonima podređujem, zakonima koji mi od moje slobode ne oduzimaju više no što je to nužno za dobrobit čitave države, tek tada nazivam tu državu mojom domovinom”, Ster-

nberger napominje da je ustavno-politički pojam domovine nastao još u 17. i 18. stoljeću (Sternberger, 2004: 126). Taj ustavno-politički pojam domovine ne govori o narodu i zemlji kao simbolima identifikacije, nego o zakonima jedne države koji istodobno omogućuju i slobodu pojedinca i opstanak države.

Prema tome, ustavni je patriotizam, prema Dolfu Sternbergeru, trebalo shvatiti kao povratak prednacionalnom patriotizmu. Time Sternberger dokazuje da patriotizam nije bio vezan za specifični nacionalni osjećaj, nego se razumijevao kao ljubav prema domovini, čime je dodatno istaknuta njegova politička dimenzija.

Međutim Sternberger nije zatajio ni Abbtov esej pod naslovom “O smrti za domovinu!”. Autoru je zamjerio što ga je od svih mogućih građanskih djelovanja nadahnula upravo čovjekova žrtva za domovinu u ratu, dok Sternberger sugerira da treba govoriti o životu za domovinu. Time poručuje da nije potrebno umirati za domovinu, odnosno da domovina ne treba biti nešto mitsko u čemu bi se utapale osobnost građana i individualna sloboda, nego bi, zahvaljujući ustavu, trebala biti prostor slobode (Sternberger, 2004: 127).

Sternberger je svjestan da se i u njegovo vrijeme najprije pomisli na rat, žrtve i smrt kada se čuje riječ “domovina”. Podlogu tomu osjećaju spremnosti za žrtvovanje nalazi u instituciji vojske koja je u Pruskoj zauzimala mjesto građanske republike – što se tiče ljubavi prema domovini kao vrlini. Ta je prusko-njemačka vojska pod stalnim vodstvom zemljoposjedničkog plemstva te konačno Republike, kad više nije mogla spriječiti njen razvoj, ipak uspjela nametnuti ideju patriotizma kao bezrezervne ljubavi prema domovini. Tako je, zaključuju Ster-

nberger, došlo do toga da građanin svoju građansku vrlinu vidi jedino u ulozi vojnika, da se ta vrlina pretvorila u obvezu i da se "ljubav zakona" svela na puku poslušnost, a ljubav prema domovini na služenje i spremnost za žrtvu (Sternberger, 2001: 121).

Razmatrajući pojam ustava, Sternberger naglašava da bi on trebao biti oslonac patriotizmu, ali bi mu isto tako trebao davati sadržaj.

Kako je već rečeno, podijeljena Njemačka nije imala ustav, nego samo Temeljni zakon. Sternberger Temeljnog zakonu pripisuje značajne zasluge te ističe da je doprinio izgradnji novog, tzv. drugog patriotizma koji se temelji na ustavu (odnosno na Temeljnog zakonu):

Ipak se s nacionalnim osjećajima razvila i samosvijest o dobrobiti ovog Temeljnog zakona. (...) u toj mjeri, kao što su dobili život, kao što su iz običnih pravila nastali snažni akteri i akcije, kao što se organi snažno iniciraju, koji su se ovdje razvili, kao što smo sami trebali slobodu, koja je ovdje osigurana, kao što smo se naučili kretati u ovoj državi i s njom, neprijetno se razvio novi drugi patriotizam koji se temelji na ustavu. (Sternberger, 1979: 1)

Pod "ustavom" Sternberger ne podrazumijeva samo pravni dokument kao takav, već "zakon koji bez primjene ikakve sile i moći pravno predstavlja državni red vladavine slobode i jednakosti na temelju samoodređenja naroda..." (Sternberger, 1979: 1). Budući da Sternberger modernu ustavnu državu promatra kao kompleksnu tvorevinu, pojmovi slobode i jednakosti ne mogu sami zahvatiti tu kompleksnost, kao što se ni pojam demokracije ne može upotrijebiti kao sinonim za ustavnu državu jer se, prema

Sternbergerovu mišljenju, demokracija često shvaća utopijski. On demokraciju vidi kao "element u cjelini ustavne države ili kao jedno od obilježja ustavne države" jer "zapravo je narod – ponajprije kao izborna tijelo – koji jedini može legitimirati djelatne državne organe. U izborima se prije svega aktualizira demokratski ustavni element" (Sternberger, 2004: 129-130).

Prema tome, pojam domovine se ozbiljuje u njenu slobodnom ustavu, i to ne samo u onom pisanom nego i u političkom prostoru u kojem se nalaze svi građani države koji se svakodnevno susreću, rade i participiraju u društvenom životu i razvoju. Iz toga je jasno da za Sternbergera slobodan ustav jedne države ne počiva isključivo na usidrenim temeljnim pravima, već i na odgovarajućem mehanizmu reguliranja procesa odlučivanja u politici i društvu uopće. Prema tome, ustavna država ne obuhvaća samo jamčenje temeljnih prava: "Ustav se i ne sastoji tek iz temeljnih prava kao što često misle mnogi koji se pozivaju na ustav, a time ga i pokušavaju srušiti ili iz neznanja ili lukavo, tu i tamo podmuklo. Neki ustav koji bi se sastojao samo iz temeljnih prava bio bi daleko od toga da osnuje demokraciju. Dapače, on bi izručio društvo apsolutnoj anarhiji. Ljudska prava su ostvariva samo kao građanska prava unutar neke države, naime upravo ustavne države" (Sternberger, 2004: 129).

Pokazujući svu kompleksnost ustavne države, Sternberger je naveo njena glavna obilježja, ne ograničavajući se pritom samo na Saveznu Republiku Njemačku, nego uzimajući u obzir većinu zemalja "slobodnog svijeta":

– Poštovanje i djelatno očuvanje fundamentalnih osobnih i kolektivnih sloboda,



- Reprezentativna tijela kao djelujući organi i građanski izbori koji jedino legitimiraju te organe,
- Kontrolirana vlada, zakonita uprava i neovisno sudstvo,
- Javno društveno regrutiranje vodeće elite,
- Promjena u službama prema dogovorenim pravilima igre,
- Stalno javno informiranje i diskusija,
- Legitimna mogućnost proturječja i opozicije,
- Različite vrste građanskog sudjelovanja u procesu vlade pomoću saveza, udruženja, stranačkih organizacija i građanskih inicijativa, i
- Mnoštvo, pluralnost, sporenje i natjecanje stranaka s njihovim parolama, programima i osobljem” (Sternberger, 2004: 131).

Ukratko, bit i cilj ustavne države jest osiguravanje slobode.

Pritom se poziva na učenje Maxa Webera da državi pripada monopol na legitimnu uporabu sile, što znači da posjeduje zakonsko utemeljenje za primjenu sile i prisile radi osiguravanja slobode.

Konačno, slijedi Sternbergerovo središnje pitanje: “Može li jedna takva tvorevina pobuditi i očuvati lojalnost, privrženost, sklonost – dakle, patriotizam?” (Sternberger, 2004: 131). Potvrđan odgovor na to pitanje Sternberger potkrepljuje dvama primjerima, primjerom Švicarske koja sa svoje četiri jezične zajednice ne održava zajedništvo kao jedna nacija, nego na temelju ustava, čija se integracijska moć simbolično očituje na proslavama obljetnice saveza, te primjerom Sjedinjenih Američkih Država čije stanovništvo potječe iz svih krajeva

svijeta, a ujedinjuje ga patriotski osjećaj prema ustavu i simbolizira proslava 4. srpnja – Dana neovisnosti. To potvrđuje Sternbergerovo uvjerenje da zajednički ustav, zajednički život i djelovanje zapravo čine jezgru države.

No Sternberger nije previdio značajnije povijesnog naslijeđa, izgrađene kulture jezika, zajedničke sudbine, drugih etničkih zajednica, već ih navodi kao čimbenike koji mogu sudjelovati u održanju patriotske povezanosti.

Sve je to navelo Josefa Isenseea da zaključiti kako riječ domovina polagano nestaje iz političkoga jezika u Njemačkoj. Umjesto nje dolazi nova, nepolitička riječ, jednako apstraktna kao i teorija sustava – identitet (Isensee, 2001: 138).

### **Ustavni patriotizam prema Jürgenu Habermasu**

Ustavni patriotizam propagiran je na početku “Sukoba povjesničara” (*Historikerstreit*). Svoje shvaćanje ustavnog patriotizma Jürgen Habermas razvio je u kontekstu tog sukoba koji je 1986. godine snažno mobilizirao političku i intelektualnu javnost Njemačke. Povod sukobu, koji se vodio putem članaka u tisku, bila je četrdesetogodišnjica završetka Drugog svjetskog rata, ali se on pretvorio u raspravu o načinu definiranja modernog njemačkog političkog i kulturnog identiteta u svjetlu zlokobne povijesti dvadesetog stoljeća. U nastaloj raspravi Habermas je kao odgovor na takav jedinstven skup okolnosti počeo razrađivati ideju ustavnog patriotizma kao identiteta koji je bolje odgovarao odnosima u “postnacionalnom” svijetu. Inače, “Sukob povjesničara” je i otpočeo člankom Jürgen Habermasa u *Die Zeitu* pod naslovom “Jedan oblik štetnog raščišćavanja” kojim je reagirao na

teze povjesničara Ernsta Noltea, a tijekom rasprave može se sažeti na traženje odgovora na pitanja – je li Auschwitz jedinstven zločin ili mu je kao uzor služio Gulag; je li njemački napad na SSSR bio preventivni rat ili neizazvana rasistička agresija; i je li Wehrmacht 1945. branio svoju zemlju ili je štatio masovne zločine u koncentracijskim logorima (Cipek, 2006: 46). Na čisto historiografskoj razini vodila se žestoka rasprava o jedinstvenosti nacionalsocijalizma i Holokaustu te o njihovoj usporedivosti sa staljinizmom i Gulagom. Međutim na političkoj razini i sudionici spora i njegovi promatrači imali su dojam da se zapravo raspravljalo o njemačkom “kolektivnom identitetu”. Habermas je tvrdio da jedna skupina konzervativnih povjesničara pokušava “normalizirati” njemački identitet i tako omogućiti povratak konvencionalnom obliku nacionalnog ponosa. Protiv takvog oblika jednostavnog nacionalnog ponosa Habermas je zagovarao ustavni patriotizam kao jedini dopustiv oblik političke identifikacije Zapadnih Nijemaca.

Svojim stavom koji je zastupao u toj raspravi, a koji glasi: “Jedini patriotizam koji nas ne otuđuje od Zapada jest ustavni patriotizam” Habermas je pojmu dao postnacionalni zaokret koji se s jedne strane poziva na ukupnu tradiciju europskih konstitucionalnih procesa, a s druge strane proziva svoje protivnike (Habermas, 1987: 123). Habermas označava kao opasan trend ponovne procjene novije povijesti i naknadne pozive na obnavljanje nacionalnih osjećaja. Po njegovu mišljenju, samo istinsko odricanje od nacističke njemačke doktrine o nacionalnoj i rasnoj superiornosti može SR Njemačku u potpunosti usidriti u liberalne demokratske političke kulture Zapada. Da bi se to postiglo, njemački na-

rod mora napustiti nacionalni i patriotski osjećaj i prihvatiti moderni i nekonvencionalni oblik identiteta – “Oni koji žele vidjeti da su se Nijemci vratili konvencionalnom obliku nacionalnog identiteta uništavaju jedini pouzdan temelj naše veze sa Zapadom” (Habermas, 1998: 76). Argumenti protiv takvog Habermasova stava temeljili su se na polazištu da jedno zakonodavstvo ne može postojati bez nacionalno-državnog identiteta. U tom su smislu upućivane kritike koje su se koncentrirale isključivo na Habermasovo razumijevanje pojma. Primjerice, za Karl-Rudolfa Kortea ustavni je patriotizam “emocionalno siromašan racionalni oblik kojeg očito malo toga povezuje s osjećajima naglašenog angažmana”, Hermann Lübbe naziva ga “eteričnim oblikom”, a Hans-Peter Schwarz kaže da je: “slabokrvna, čak i dobro mišljena profesorska fikcija” (Korte, 1990: 79).

U pravno-teoretskom djelu *Faktizität und Geltung* Habermas razvija svojevrstu idealtipsku fenomenologiju demokratske pravne države. U njenu su središtu jednako zastupljeni izvorno načelo demokracije i sustav zakona. Naime tema je trajna napetost između univerzalnog i partikularnog – povijesni izvori zadržavaju snažnu normativnu snagu unutar nacionalnog ustava, čime dolazi do nepodudarnosti između partikularne nacionalne povijesti i univerzalističkih temelja ustavnog patriotizma. Habermasov pokušaj da prevlada tu napetost izazvao je dosta skepticizma. Kritizirajući taj Habermasov pokušaj, Dieter Grimm kritizira i samu osnovu ustavnog patriotizma. U osnovi je Habermasove rasprave s Grimmom njihov radikalno različit stav prema samoj naravi konstitucionalizma – je li ustav dokument ili kultura te je li “preskriptivni” ili “opisni” koncept. Za Habermasa ideja ustava

ide puno dalje od bilo kojeg pojedinačnog pravnog dokumenta, a to se odnosi na nacionalnu političku kulturu u širem smislu. Naime Habermas tvrdi da ustav u demokraciji mora osigurati odgovarajuće kanale kroz koje civilno društvo može utjecati na nacionalnu politiku i zakone. Tako se ustavni patriot prvenstveno identificira s nizom političkih načela u odnosu na određene politike i njene učinke. Međutim Grimm tvrdi da su Američka i Francuska revolucija pomakle konstitucionalizam “iz opisnog u preskriptivni koncept” (Grimm, 2005: 448). Taj preskriptivni model ustava implicira potencijalnu snagu konstitucionalizma izvan nacije-države. Ustav tako ima veću ulogu nego da samo povezuje i razgraničava pravo i politiku. Točnije, ustav je više nego potreban uvjet za stvaranje legitimnih prava.

Za Habermasa je ustavni patriotizam izraz jednog povijesnog procesa učenja koji nacionalnoj državi ostavlja staru podjelu u vidu diferenciranja kulture i državne politike (Habermas, 1987: 173). Tako nova postnacionalna država ne počiva na emocionalnom vezivanju. U postnacionalnoj konstelaciji državni patriotizam pretvara se u lojalnost naspram procesa demokratskog oblikovanja volje i naspram pravnih jamstava ustava, a koja teži “uvjetima zajedničkog života i komunikaciji između različitih jednako promatranih suegzistirajućih životnih formi” (Habermas, 1987: 173).

Habermas odvaja ustavni patriotizam od nacionalizma i povezuje ga s duhom 1848. godine kada su posljednji put u njemačkoj povijesti nacionalna svijest i republikanski duh bili spojeni. No on ustavni patriotizam razdvaja i od republikanizma, koji smatra intelektualnom tradicijom utemeljenom na načelu građanstva kao pripadnosti jednoj etičko-

kulturnoj zajednici koja upravlja sama sobom.

U osnovi je tog Habermasova koncepta politički ideal “nacije građana”. Taj se koncept suprotstavlja koncepciji nacije shvaćene kao pretpolitičko jedinstvo jezika i kulture. Tako Habermas inicira uspostavljanje oblika patriotizma koji priznaje i prihvaća postojanje različitih kultura unutar republike, osiguravajući tim kulturnim različitostima punu legitimnost. Naime Habermas daje do znanja da sve ustavne države imaju određen etički obrazac, ali naglašava važnost izdvajanja kulture većine iz šire političke kulture. Habermas pravi razliku između građanskog smisla nacije na temelju zajedničkog građanskog identiteta skupine građana i pojedinih etičkih diskursa specifičnih potkultura. Zapravo, demokratsko građanstvo ne zahtijeva da građani dijele isti jezik ili iste etičke i kulturne korijene, nego da budu socijalizirani u zajedničku političku kulturu utemeljenu na standardnim liberalnim ustavnim načelima. Prema Habermasu, ta zajednička politička kultura osnova je ustavnog patriotizma koji povećava svijest o raznolikosti i integriranju različitih načina života koji koegzistiraju u multikulturalnom društvu, što opet omogućava građanima da raspravljaju o istim pravnim načelima iz različitih etičkih perspektiva.

Habermas pomoću tog koncepta već od osamdesetih godina 20. stoljeća nastoji pokazati da se u Zapadnoj Njemačkoj formira “postnacionalna” situacija te da građani nisu ponosni na nacionalnu kulturu i herojsku povijest, nego na temeljne ustavne vrijednosti – slobodu i jednakost. Taj njegov koncept doživio je brojne kritike, što ga je potaklo na pojašnjavaње iznesenih stajališta. Stoga termin “postnacionalni” zamjenjuje poj-

mom "postnacionalistički", ustvrdivši da svaki narod i država s obzirom na svoje povijesno iskustvo trebaju pronaći svoj vlastiti put "ustavnog patriotizma". Također ističe da je za formiranje "ustavnog patriotizma" nužna demokratska politika povijesti i kultura sjećanja koja se kritički suočava s nacionalnom prošlošću i vrednuje ju kroz prizmu liberalno-demokratskih vrijednosti (Cipek, 2011: 15). Glavni prigovori Habermasovu konceptu ustavnog patriotizma odnose se na njegovo neuvažavanje postojeće potrebe za nacionalnim identitetom većine građana europskih zemalja. Na te prigovore Habermas odgovara da je neosporna činjenica da je pretežan dio stajališta u zapadnim demokratskim zemljama neotporan na nacionalizam i ksenofobiju, ali da to ne može biti prigovor njemu kao teoretičaru koji samo rekonstruira zahtjev koji je već ugrađen u samu demokratsku praksu tih zemalja. Prema Habermasu, konceptom ustavnog patriotizma samo se konstatira da su u pozitivnom pravu i demokratskoj pravnoj državi već ostvarena načela koja upućuju na postkonvencionalne osnove identiteta te da su utoliko zasnovana u javnoj svijesti liberalne političke kulture.

Nadalje, prema Habermasovu konceptu, ustav kao najviši pravni akt treba biti uspostavljen kao vlastita referenca. Riječ je o ideji tzv. samoreferentnog ustava. Prema konceptu ustavnog patriotizma, građani trebaju interiorizirati (prihvatiti kao svoj) taj ustavni vrijednosni poredak kao jezgru vlastitog identiteta te razumjeti i prihvatiti političke aranžmane kao nužnu institucionalizaciju i proceduralizaciju tog istog vrijednosnog poretka. Na taj način građani ne bi uspostavljali svoj individualni identitet i lojalnost političkoj zajednici kao

rezultantu svoje puke ukorijenjenosti u određenu pretpolitičku grupu ili kao proizvod povijesne slučajnosti, već bi to bio jedan postkonvencionalni *ja-identitet* koji bi utjelovio univerzalna politička načela zapisana u ustavu (Dimitrijević, 2001: 21-22). Razlika između "uobičajenih" ustavnih tekstova i takvog samoreferentnog ustava jest u tome što se potonji ne legitimira nekom vanjskom utemeljujućom instancom – narodom, nacijom ili državom – već pozivanjem na vlastitu moralnost koja se sastoji od liberalno-demokratskih načela jednake slobode i vladavine prava shvaćenih kao univerzalističko načelo.

Za razliku od nacionalizma koncept ustavnog patriotizma je univerzalistički projekt koji odvaja politički ideal nacije građana od koncepcije naroda shvaćenog kao pretpolitičko jedinstvo jezika i kulture. Taj tip patriotizma priznaje punu legitimnost i moralno dostojanstvo različitih stilova života i prihvaća postojanje različitih kultura u zajednici. Politička zajednica shvaća se kao zajednica na koju ni jedna grupa ne može polagati posebno pravo. Zapravo, moderna nacionalna država po Habermasu kombinira dvije prilično nespojive ideje – nacionalizam i republikanizam. Dok republikanski ideal dobrovoljne nacije građana pruža osnovu za demokratski legitimitet, ideja pretpolitičke nacionalne zajednice rješava potrebu za društvenom integracijom naočigled sve veće mobilnosti ljudi koju prati ekonomska modernizacija i urbanizacija. Istina, ideja o zajedničkoj nacionalnoj svijesti utemeljenoj na zajedničkom podrijetlu, jeziku i povijesti zadovoljava važan "motivacijski izvor" za ujedinjenje građana jedne političke zajednice. Međutim dok se na jednoj razini republikanizam i nacionalizam nadopunjuju, partikularizam

i identitet etničkog nacionalizma ostaju u svojevrsnom sukobu, s naglaskom republikanizma na univerzalizmu i egalitarizmu. Također, ideja pretpolitičke homogene zajednice počiva na mitu vlastite održivosti potiskivanjem heterogenih dijelova stanovništva. Suprotno tim izazovima, Habermas naglašava potreban “funkcionalni ekvivalent za fuziju nacije građana s etničkom nacijom” i nalazi ga u ustavnom patriotizmu koji se ne odnosi na konkretnu ukupnost nacije, nego na apstraktne postupke i načela i identificira se s “političkim poretком i načelima temeljnog zakona” (Habermas, 1989: 261-262 i 257).

Ako se usprkos razlikama “građani pod jednakim uvjetima mogu identificirati s vlastitom zemljom”, tada se politička kultura ne smije favorizirati ili pak diskriminirati u odnosu prema bilo kojoj specifičnoj supkulturi (Habermas, 2001: 75).

Iako je utemeljen na zajedničkoj političkoj kulturi zasnovanoj na standardnim liberalnim ustavnim načelima, Habermas naglašava da “ustavni patriotizam nije iscrpljen racionalnim sporazumom o setu apstraktnih načela” (Habermas u Arnason, 2000: 4). Zapravo, dok je primarni cilj vladavine prava u ustavnoj državi podržavanje univerzalno važeće norme, kao što su temeljna ljudska prava, za Habermasa je “svaki pravni sustav također izraz određene životne forme, a ne samo odraz univerzalnih karakteristika temeljnog prava” (Habermas, 1993: 138). Dakle stvaranje učinkovitog pravnog sustava ne podrazumijeva samo definiranje određenih prava koja donosi zakonodavno tijelo, već se zakon bavi utvrđivanjem zajedničkih ciljeva i čuvanjem zajedničkih dobara, kao i racionalnim odabirom najboljeg sredstva za postizanje tih ciljeva i dobara. Dakle

u procesu deliberacije se putem politike i zakona postavljaju etičko-politička, moralna i pragmatična pitanja. Slijedom toga, svaka je država “etički šablonizirana” te će tumačiti univerzalna prava i ustavna načela u svjetlu svojih partikularnih povijesnih iskustava.

Ustavni patriotizam nadilazi koncept nacije-države, čime bi se stvorili uvjeti za racionalnu raspravu i odlučivanje na osnovi univerzalno prihvaćenih načela. Demokracija se tako promatra i kao institucionalno uređenje, ali i kao legitimacijsko načelo – kao procedura koja stvara pretpostavke za donošenje legitimnih odluka. Pritom se pod legitimnim odlukama podrazumijeva da ljudi prihvaćaju rezultate odlučivanja jer ih doživljavaju kao ispravne ili vrijedne poštovanja.

#### **Usporedba određenja ustavnog patriotizma Dolfi Sternbergera i Jürgena Habermasa**

Dolfu Sternbergeru je ustavna država potrebna za njegovu identifikaciju patriotizma, potrebna mu je ljubav prema domovini kao nositelj građanstva u vremenu kada je istaknut problem lojalnosti u podijeljenoj Njemačkoj. On dakle nije namjeravao stvarati zamjenu za nacionalni patriotizam i uporno je isticao da je patriotizam stalno prisutan u europskoj tradiciji, da je povijesno imao veze s državom te da je zapravo i nastao kao ustavni patriotizam. Za Sternbergera je ustav domovina građana. Sloboda ustava jedne države ne pokazuje se samo u ukorijenjenim osnovnim pravilima, nego i u odgovarajućem regulacijskom sustavu procesa odlučivanja.

Za razliku od Sternbergera Habermas ustavni patriotizam nije smatrao prihvaćanjem gubitka. On smatra da je ustavni patriotizam jedini patriotizam

koji Nijemce, odnosno Njemačku, ne odvaja od Zapada: "Jedini patriotizam koji nas ne otuđuje od Zapada jest ustavni patriotizam. Nažalost, u njemačkoj su se naciji uvjerenja usidrena na univerzalnim načelima ustava mogla izgraditi tek kroz Auschwitz" (Habermas, 1987: 161). Habermas ustavni patriotizam promatra kao političku ideju budućnosti proisteklu iz propadanja Njemačke kao nacionalne države. Iz tog razloga, a za razliku od Sternbergera, Habermas nije smatrao ustavni patriotizam jedinom legitimnom formom kolektivnog identiteta Nijemaca, već ga je predložio ostalim europskim nacijama kao zajednički model izgradnje ili obnove njihova kolektivnog identiteta.

Može se konstatirati da je Sternbergerov koncept ustavnog patriotizma ozbiljen s njemačkim ujedinjenjem, dok, prema Habermasu, temelj ponovnog ujedinjenja Njemačke nije duh republikanizma, već etnički, povijesni i kulturni identitet.

Što se tiče sadržajnog određenja ustavnog patriotizma, Habermas поближе određuje njegove univerzalne implikacije u smislu jednog apstraktnog normativizma. Tako on piše: "Apstraktno nastalom patriotizmu koji se više ne odnosi na konkretnu naciju, nego na apstraktne procese i principe", "apstraktna ideja ujedinjenja demokracije i ljudskih prava gradi (...) čvrst materijal na kojem se lome zrake nacionalnog prenošenja – govora, literature i povijesti vlastite nacije" (Habermas, 1987: 174). Habermas još tvrdi da Sternbergerov koncept ustavnog patriotizma obuhvaća puno više od "jedne u uvjerenjima usidrene veze na univerzalistička ustavna načela" (Habermas, 1987: 120).

Međutim treba reći da Sternberger svoj koncept ustavnog patriotizma nije

ponudio kao kompenzaciju za nacionalnu državu, već kao "drugi patriotizam" podijeljene nacije koja je na taj način izricala svoju povezanost sa zapadnom demokracijom, a koji on prepoznaje i zbog toga hvali Temeljni zakon.

Zapravo, Habermas je težio stabilizaciji političkog života uvođenjem dodatnih moralnih imperativa, a ne samo putem kodificiranih pravila i zakona. Isto tako, nije izrazio pozitivno mišljenje o Sternbergerovoj ideji "živućeg ustava" koji putem ustavnog patriotizma treba mijenjati forme nacionalnog identiteta u zapadnim demokracijama. On tvrdi: "Dodaci jednom postnacionalnom identitetu koji se odnosi na ustavnu državu razvijaju se i stabiliziraju samo u okviru tendencija koje sežu iznad države" (Habermas, 1987: 169).

Sternberger je kroz povijesnu dimenziju spajao pojam patriotizma s pojmom države i ustava, odnosno dokazivao je povijesnu egzistenciju političkog patriotizma u odnosu na državu i državne zakone i smještao ga u razdoblje prije formiranja nacionalnih država.

Sternberger je kao tradicionalni zastupnik pojma pravne države zastupao autoritativnu inačicu ustavnog patriotizma, jer je bio predan ideji upotrebe sredstava državnog monopola sile za održanje državne stabilnosti. Iz toga je proistjecala i njegova opredijeljenost za ustav kao jedini mogući oblik identifikacije u vlastitoj zemlji nakon Drugog svjetskog rata i podjele države. Mora se reći da u svojim izlaganjima i radovima nije eksplicitno obradio njemačku epohu nacionalsocijalizma.

Za razliku od njega Habermas je u kritičkoj raspravi o nacionalsocijalističkoj prošlosti i zločinima u Auschwitzu vidio ključnu pretpostavku za izgradnju novog postnacionalnog identiteta.

## Zaključak

Može se reći da Sternberger i Habermas u osnovi dijele razumijevanje pojma ustavnog patriotizma. Habermas je izraz ustavni patriotizam i preuzeo od Sternbergera i dao mu pojmovno pojašnjenje dodajući mu jaku univerzalističku komponentu.

Dolf Sternberger prihvaća misao Ralpa Dahrendorfa da je "patriotizam pretpostavka građanstva svijeta" i da ljudi moraju negdje pripadati prije širenja horizonta, te potom postavlja pitanje – na što se treba ili može odnositi patriotizam u slučaju Njemačke.

Habermasova koncepcija ustavnog patriotizma uspješno izbjegava optužbe da pokušava utemeljiti patriotizam na načelima koja su apstraktna i preslabla da očuvaju pravi osjećaj solidarnosti i pripadnosti. No Habermas svoju koncepciju zasniva na dvama obilježjima vlastitog filozofskog okvira – na teoriji modernizacije kao racionalizacije "svijeta života" i na predanosti racionalnom konsenzusu kao regulativnom idealu. Habermas tako zaključuje da ako ustavni patriotizam treba stvoriti osjećaj odanosti i predanosti državi, isto tako mora biti poduprt iskrenom predanošću liberalnoj političkoj kulturi koju zastupa.

Ustavni patriotizam izražava misao da se politička privrženost mora usredotočiti na norme, vrijednosti i, posredno, procedure liberalnog demokratskog ustava. Dakle ideja ustavnog patriotizma prelazi put od "zamjene" za nacionalni identitet u poratnoj i podijeljenoj Njemačkoj do privlačnog oblika građanske, nenacionalne (možda postnacionalne) privrženosti u multikulturalnim društvima.

Načela na kojima počiva ustavni patriotizam mogu se opravdati svim gra-

đanima kroz sustav donošenja zakona, što onemogućava da neki građani dominiraju nad drugima. Zakoni će proći ustavom definirane pravne procedure i biti demokratski usvojeni, čime stječu legitimnost. To upućuje na očekivanu privrženost građana navedenom sustavu pravila za donošenje zakona koji prati njihove interese. Sukladno tome oblikovan je stav građanske privrženosti ideji ustava, odnosno ideji posvećenosti uzajamnom opravdavanju u društvu uređenom na pravednim osnovama i jednakim uvjetima suradnje.

Naravno da se ustavni patriotizam mora s vremena na vrijeme preispitati radi poboljšanja određenih načela koja čine bit samog ustavnog poretka. To ukazuje na činjenicu da će građani imati otvorenu ustavnu kulturu za stalno unapređivanje i poboljšavanje. Spominjana predanost građana da jedni druge priznaju slobodnima i ravnopravnima u dogovoru na pravednim osnovama tijekom kreiranja vlastite političke zajednice, te privrženost primjeni ustavnih načela na najbolji način posredstvom razumnih neslaganja traži odgovor na pitanje o obliku te privrženosti. Poznati su prigovori protivnika ustavnog patriotizma njegovoj "beskrvnosti", "apstraktnosti dobre ideje", "nepostojanju razloga žrtve za drugoga" i slično. Stoga se pitanje privrženosti svodi na traženje motivacijskih izvora i lojalnosti takvoj ideji ustavnog uređenja. Potrebno je naglasiti da ustavni patriotizam sam po sebi nije teorija koja određuje političke granice, već svoje funkcioniranje veže uz postojeći povezani politički prostor. Naravno, iz toga se ne može izvesti kulturno samoodređenje sredstvima političke autonomije. No to je upravo kvaliteta te ideje koja strukturira politički aranžman s ciljem integriranja, a ne razdvajanja.

Može se zaključiti da ustavni patriotizam ne teži stvaranju neke vrste homogenosti individualnih uvjerenja. Zapravo, ustavni je patriotizam vrijedan sam

po sebi jer realizira koncept utemeljen na uvjerenjima građana koji su opredjeljeni za pravdu, jednakost, solidarnost i druge univerzalne vrijednosti.

## LITERATURA

- Aristotel, *Politika*, knjiga III (1278b, 24-27), Globus i Sveučilišna naklada Liber, Zagreb, 1988.
- Arnason, Johann Pall, "Globalism, Ideology and Traditions Interview with Jürgen Habermas", u: *Thesis Eleven*, br. 63, 1-10, 2000.
- Cipek, Tihomir, "Počinje li 1945. zapravo 1917.? – Historikerstreit", u: *Vlast i ideologija*, Kisić Kolanović, Nada; Jareb, Mario; Spehnjak, Katarina (ur.), Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 2006.
- Cipek, Tihomir, *Europski identitet i religija*, Friedrich Ebert-Stiftung, Sarajevo, 2011.
- Grimm, Dieter, "The Constitution in the Process of Denationalization", u: *Constellations*, vol. 12, br. 4, 2005.
- Dimitrijević, Nenad, "Samoreferentni ustav i ustavni patriotizam", u: *Zarez*, Druga strana, Zagreb, 18. siječnja 2001.
- Habermas, Jürgen, "Apologetische Tendenzen", u: *Eine Art Schadensabwicklung: Kleine politische Schriften VI*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1987.
- Habermas, Jürgen, "Die postantionale Konstellation", u: *Aus Katastrophe lernen? Ein zeitdiagnostischer Rückblick auf das kurtze 20. Jahrhundert*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1998.
- Habermas, Jürgen, *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Mein, 1993.
- Habermas, Jürgen, "Geschichtsbewußtsein und posttraditionale Identität. Die Westorientierung der Bundesrepublik", u: *Eine Art Schadensabwicklung: Kleine Politische Schriften VI*, Frankfurt a.M., 1987.
- Habermas, Jürgen, "Grenzen des Neohistorismus", u: *Die nachholende Revolution*, Frankfurt am Main, 1990.
- Habermas, Jürgen, "Historical consciousness and Post-Traditional Identity: The Federal's Republic Orientation to the West", u: *The New Conservatism*, Cambridge MA: MIT Press, 1989.
- Habermas, Jürgen, "The Postnational Constellation and the Future of Democracy", u: *The Postnational Constellation Political Essays*, Cambridge: Polity Press, 2001.
- Habermas, Jürgen, "Struggles for Recognition in Constitutional States", u: *European Journal of Philosophy*, br. 1, 1993.
- Isensee, Josef, "Ustav kao domovina. O njemačkome potiskivanju države", u: *Politička misao*, vol XXXVIII, br. 2, Zagreb, 2001.
- Jaspers, Karl, *Pitanje krivnje*, AGM, Zagreb, 2006.
- Korte, Karl-Rudolf, *Der Standort der Deutschen. Akzentverlagerungen der de-*



- utschen Frage im der Bundesrepublik Deutschland seit den siebziger Jahren*, Verlag Wissenschaft und Politik, Köln, 1990.
- Molt, Peter, "Abschied vom Verfassungspatriotismus? Dolf Sternberger und die aktuelle Debatte", u: *Die politische Meinung*, br. 435, 29-36, Februar 2006.
- Rilinger, Lothar, "Gleichheit und Differenz – Leitkultur in Deutschland als Teil europäischer Kultur", u: *Die politische Meinung*, br. 387, 44-48, Februar 2002.
- Sternberger, Dolf, "Verfassungspatriotismus", u: *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, Frankfurt a. M., 23. svibnja 1979.
- Sternberger, Dolf, "Pojam domovine", u: *Politička misao*, vol XXXVIII, br. 2, Fakultet političkih znanosti Zagreb, Zagreb, 2001.
- Sternberger, Dolf, "Ustavni patriotizam", u: Primorac, Igor (ur.), *Patriotizam*, Kruzak, Zagreb, 2004.

### **Constitutional Patriotism in Dolf Sternberger's and Jürgen Habermas's Political Theory**

**SUMMARY** The concept and idea of constitutional patriotism emerged in divided Germany after the Second World War. It was promoted by Dolf Sternberger as a model of constructing a new identity of Germans on the ruins of citizen loyalty to the divided country. Sternberger does not consider patriotism the admiration of the homeland as a state of mind which was in German memory primarily linked to the German nation. He describes patriotism as a social and political behaviour of citizens who do not deem their own interests to be of paramount importance, but they give priority to the common good. Sternberger argues that at least until the end of the eighteenth century all forms of patriotism were constitutional patriotisms – understood as the love of laws and general freedoms. For Sternberger, the constitution is the homeland of citizens. Jürgen Habermas has adopted the term constitutional patriotism from Sternberger and endowed it with a conceptual meaning by adding a universalist component to it. Jürgen Habermas has developed his understanding of constitutional patriotism in the context of the 1986 „Historians' Quarrel“. In the basis of Habermas's concept lies the political ideal of the „nation of citizens“, which opposes the conception of the nation understood as a pre-political unity of language and culture. In this way, according to Habermas's concept, the constitution as a supreme legal act should be established as its own reference. The point at issue is the idea of a self-referential constitution. The paper presents the respective points of the definition of constitutional patriotism by Dolf Sternberger and Jürgen Habermas and, exactly on the basis of these determinants, makes a comparison of their concepts of constitutional patriotism.

**KEYWORDS** constitutional patriotism, Dolf Sternberger, Jürgen Habermas, constitution, patriotism, freedom, nation, state-nation, nationalism, nation of citizens, Germany

— |

| —

— |

| —

# THE NAMELESS HERITAGE OF THE RÉSISTANCE

**Wolfgang Heuer**

*Otto-Suhr-Institut  
für Politikwissenschaft,  
Freie Universität Berlin*

Pregledni rad

Primljeno: prosinac 2011.

**Summary** The author is analyzing the significance of the Résistance as one of the 'hidden traditions' of European history. Invoking pre-WWII debates on pan-Europeanism and Hannah Arendt's political theory, the author argues that the heritage of the Résistance is divided between the preserved idea of a united Europe and a lost ideal of the politics of spontaneity, councils and deep reforms of European politics and economy.

**Keywords** Résistance, hidden traditions, Arendt, pan-Europeanism

In the pamphlet *Indignez-vous (Cry out!* – Hessel, 2010), the reason the author Stéphane Hessel gives for the necessity for public indignation makes us listen attentively: it is the “heritage of the Résistance” which obliges us to protest against contemporary grievances. The heritage of the Résistance – this is the emotion of indignation, but it is also the freedom of democracy, accompanied by social justice and the common good of the welfare state. And the contemporary grievances – these are the false promises of a neoliberal politics, the arbitrariness of the international financial markets, increasing state debts, the spectacles of populism, and the infamously xenophobic debates and movements.

By his essay, Stéphane Hessel declares implicitly that the heritage of the democratic Europe is based not only on the horror of the Holocaust, as Dan Diner called for (Diner, 2001: 65) – to which, I think, we should also add the horrors of Stalinism. This heritage is not imaginable without the civil actors of the fight for freedom, without the Résistance.

However, we are concerned here with a hidden tradition which does not have a slogan like “Auschwitz never again”. This hidden tradition is marked by its namelessness, by the absence of the right words. At the moment of the refoundation of freedom in Europe, the resistance movements were substituted for the rule of the parties which at best administered

a myth of the Résistance whose dismantling years later dismantled also the Résistance as such.

In what follows I will first talk about the problem of the namelessness of experiences, then describe the heritage of the Résistance as a divided heritage preserved only in the idea of a united Europe, while the other part, the politics of spontaneity, councils and deep reforms of European politics and economy, nearly got completely lost. Finally, I will mention some of Arendt's conclusions for political theory.

### 1. The Unnamed New

Hannah Arendt spoke of a 'hidden tradition' in modern times. The conscious rebellious Jewish pariah as vanguard of his own people (Arendt, 2007; see also Heuer, 2007), the sudden events of spontaneous political action in revolutions from France 1789 to Hungary 1956, and the forms of creating power in local associations. This political heritage is a nameless heritage, in the case of the United States a "Failure to remember and, with it, failure to understand" (Arendt, 1963: 219) (in her German translation Arendt wrote: "catastrophic deficit of capacity of judgment" [Arendt, 1963a: 279]), which made the US forget its own revolutionary heritage. "When we were told that by freedom we understood free enterprise, we did very little to dispel this monstrous falsehood" (Arendt, 1963: 219). No wonder, because to realize this as non-truth would have afforded not only to know the truth of the revolution but also to be able to live it. Obviously, together with this memory also the capacity got lost to understand freedom not only as the freedom of market economy but as political freedom. "For if it is true", wrote Arendt, "that all

thought begins with remembrance, it is also true that no remembrance remains secure unless it is condensed and distilled into a framework of conceptual notions within which it can further exercise itself. Experiences and even the stories which grow out of what men do and endure, of happenings and events, sink back into the futility inherent in the living word and the living deed unless they are talked about over and over again" (*ibid.*: 222).

To this forgotten heritage belongs the forgotten experience of the revolutionary societies at the beginning of the French Revolution which were annihilated by the leaders of the Revolution, as well as the republican heritage of the councils during the Russian Revolution and in Hungary.

When the French poet and Résistance fighter René Char wrote: "Our heritage is not preceded by any testament", this does not only mean, as Arendt wrote, the challenge of the break of tradition for our capacities to understand, to judge and to act, and the challenge to find new words and concepts for a completely different world with totalitarianism, Holocaust and war of extermination. It was rather about the fact that the revolutionary experiences were forgotten which could have been helpful for the resistance fighters. Thus, the lament about the missing testament becomes a lament about the forgetting of a tradition which only occasionally but time and again lights up: the tradition of spontaneous self-organisation.

Thus, the recovery of the hidden tradition becomes a recovery of forgotten experiences which themselves consisted in understanding something new. The important problem of naming something new is described among others by

Brice Parain, philosopher and friend of Albert Camus, and the Hungarian writer Sándor Márai. Both knew not only the problems to find the right words for the new but also the incapacitation of previous concepts based on other experiences or concepts based on lies and hypocrisy.

Parain begins his *Studies about Function and Nature of Language* with speechlessness when facing a new world: Like “the farmer returning to his village” and not being familiar anymore with human noises, “we made the acquaintance of this surprise when we returned from war. A long experience of distrust in talks and books had finally repelled us to our own elementary impulses. Only in the moments without images and words when we were nothing else than a sheer joy – as if just being born – or a natural sorrow – as if just about to die – we were sure not to dream” (Parain, 1969: 9f). But we cannot live without words: “Whenever we are in misery it is the language which brings us the right solution. There is no other one. ... The absurd is named. The despair is being sung. All wears off in words and revives in them” (*ibid.*: 16f).

Only by defining the new we can find our place. Sándor Márai’s novel *Liberation* about the liberation of Budapest by the Red Army is told by a woman hiding in a basement, where a Russian soldier enters. She offers him her confidence and is raped by him. Like Parain, Márai describes the distrust in words and experiences, the fact “that there is something which is more than party and politics, and this is the authentic, most extreme action: countenance” (Márai, 2010: 36). “Words are not reliable and therefore superfluous” (*ibid.*: 39), reliable is only the glance examining the face of the other. But only when the woman can tell what

happens to the Red Army soldier after the mute rape, when she can think “he is ashamed about something, therefore he is hiding his face ... He is ashamed of being a man ... Now when formulating this, the trembling in her body ends” (*ibid.*: 181). With her capacity to understand by articulating in her own words what happens, the woman can understand reality and recovers her inner balance.

But words can be full of ambiguities, false images and lies. In a review of Parain’s writings, Camus pointed out that sometimes we are lacking the right words, and sometimes words are deceiving us, even when our heart is talking with utmost honesty, e.g. when sayings like “to fulfil someone’s duty for society” or “to die on the field of honour” are to hide experiences which make us despair (Camus, 1981: 1672f).

To say what is (Herodotus), to tell the truth, and to narrate – those activities for Arendt are not only the key to find sense and to understand, but at the same time are inseparably bound to naming. For it is not sufficient to tell stories as such even if they are the basis for all future memory. The new must also be called the new, otherwise totalitarianism remains misunderstood as one of the brutal forms of domination of the past and the Résistance as a series of actions of armed resistance. The normative power of the *de facto*, the rule of the victorious, leads straight to oblivion, especially when the defeated remains unnamed. How little the rebellions in the GULags of Nowoscherkassk, Kengir, Sachalin and Workuta were of interest to the West though described by Solzhenitsyn, how little effect had the declaration of the Polish historian and politician Bronislaw Geremek in 2000, that the West does not even have the slightest

bad conscience for having left Poland in the sphere of influence of the Soviet Union! (Spinelli, 2002: 15f).

In the same way, the essence of the Résistance as a spontaneous form of self-organisation of the people was not framed in words, but left to oblivion in the light of the power of the *de facto*, the victory of the allied forces, and the subsequent elections of old parties into new parliaments. In the after-war Europe, divided into spheres of domination of liberalism and communism, there was no place for a new republican form of self-organisation of the peoples.

## 2. The Divided Heritage: Europe Yes, Councils No

The Résistance is marked by two aspects of its activities: the clear goal of a united Europe, and the less clear goals of new forms of political and social organization of the European societies. The latter dealt with creating horizontal power and federation in a republican sense inhibited after the war by power politics of traditionally organized parties. They assumed slowly the idea of Europe, but rejected the model of power of the Résistance.

First the idea of Europe: This idea was by no means first mentioned by Churchill in his famous speech in Zürich in September 1946 or invented by one of the founders of Europe – Robert Schumann, Paul-Henri Spaak, Konrad Adenauer or Alcide de Gasperi. It was rather endorsed since the twenties by persons like Coudenhove-Kalergi in his plea for Pan-Europe, a bestseller in 1923 (Coudenhove-Kalergi, 1923) and by the German Social-democratic Party in its program of Heidelberg in 1925. Coudenhove-Kalergi declared that between the “Scylla

of the Russian military dictatorship and the Charybdis of the American financial dictatorship”, only a small path lead to the future: “This path is called Pan-Europe and means: self-help by uniting Europe to constitute a political-economical partnership of convenience” (*ibid.*: XI) from Portugal to the borders of the Soviet Union, including the African colonies, but excluding Great Britain because of its worldwide empire. This union would also be a community of values.

The German Social-democratic Party propagated the idea of “creating a European Union of Economy compellingly necessary for economic reasons, of constituting the United States of Europe to reach a solidarity of interests of the peoples of all continents” (Osterroth / Schuster, 1980). In 1929 the French minister of foreign affairs Aristide Briand hopefully proposed at the League of Nations to establish a Pan-Europe, an initiative which became obsolete with Hitler’s seizure of power in 1933.

But the idea of Europe did not only exist as the idea of an economic and cultural union, but also as a *völkisch* Pan-Europeanism discussed by Arendt in her *The Origins of Totalitarianism* as an attempt to create a *völkisch*, and not a democratic Europe.

Hitler and WWII demonstrated the failure of the League of Nations, but the national resistance movements formulated the goal of a united Europe. As distinguished from Coudenhove-Kalergi and the Social Democrats, their main interest was not the economic union but a political, federal and republic unification to prevent the restoration of conflictive nation states and of a disastrous pan-Europeanism.

In this sense, the group “Federalist Movement of Europe” founded by Alti-

ero Spinelli in Milano in 1943 declared that “the defence of peace and freedom on the whole continent could only be secured by a European federation and its institutions” (cited in Lipgens, 1968: 157).

In Germany above all the “Kreisau Circle” declared in its manifesto “Principles, goals and tasks”, written by Hellmuth James von Moltke in 1941, that the end of power politics, nationalism, race thinking and rule of the state violence over the individual had come and offered “the opportunity of a beneficial reorganisation of the world ... not experienced by humankind since the collapse of the medieval church” (*ibid.*: 114). The essence of the reform should be a clear rejection of any traditional thinking in categories of sovereignty and nation states. “Europe is a federal state with a common sovereignty” (*ibid.*: 116). Anyhow, Moltke could only imagine a Europe under German leadership (*ibid.*: 125), as well as Carl Goerdeler, member of the national conservative resistance, who only argued for a loose European union (Goerdeler / Beck, 1965: 98).

Polish resistance delegates of three of the four most important organisations formulated political statements saying: “The Polish republic will be member of the federation of free European peoples” and try to “support in it the highest possible cohesion being powerful enough to protect the federated peoples against attacks from outside and to oppress all attempts to create disunion by nationalism” (Lipgens, 1968: 157).

In France, Léon Blum, factual leader of the Socialist Party and three times prime minister, presented with his government program in 1947 his political testament – the vision of Europe as an “international third force” beside the

United States and the Soviet Union. He declared “that considering the contemporary economic development, none of the big problems can any longer be solved satisfyingly within the borders, that without a vivid solidarity with the others no people can live anymore in wealth or survive, and that we have to form groups, federate and unite or we will perish”.

Also, resistance groups in France and Italy wanted a federated Europe including Germany: “Libérer et Fédérer” with Albert Camus, whose “Third Letter to a German Friend” opposed a common, pluralistic and civilised Europe to the Pan-Europe of Nazi-Germany; the group “Combat” with Henri Frenay, and in Italy, among others, the group “Partito d’Azione” (Party of Action) with the future senator Norberto Bobbio, Arendt’s friend Nicola Chiaromonte, Primo Levi and the later president of Italy Carlo Ciampi.

Beside the orientation of a united Europe, all non-communist resistance groups were especially interested in a democratisation of their countries. The Italian “Federal Movement of Europe” favoured a constituency to create the United States of Europe on the basis of a republican constitution of all their federated states. “The unity from above cannot be favoured by federalism”, the movement declared in 1944. “What is important is the unity from below, that means a structured unity respecting the specific plurality of the centres of political life and developing detailed exigencies for the unity formulated by them...” (Lipgens, ed., 1968: 98).

The “Kreisau Circle” developed ideas of a federal and decentralized union of states with a strong commonwealth orientation: a Europe of small communities

and national economies in strong federalized countries. With regard to the citizenship, “commonweal-oriented functions” should get “political privileges” (Moltke, in Lipgens, 1968).

In his critique of the old France, Léon Blum endorsed a thorough reform, the implementation of a strong democracy abandoning state centralism, adding to the political institutions “the gravitation of small satellites” (*ibid.*: 187), the democratization of the economy, and the integration of France into an effective international union of states.

For the Résistance, the place of Germany in the future was without any doubt within the international community.

Henri Frenay asked in 1941: “What do the French know about the new order they are wanting? They know that the Third Republic is dead, but that they cling to the republican form, they know that liberalism is dead, but that individual freedom is very important for them, that capitalism is dead, but that they do not want to substitute it for a state-monopolistic, but for a differentiated organisation of production” (Frenay, 1968: 195).

And he answered these questions in 1943: “Some of the governments far away in their exile do not hear the thunder of the wave rising in their peoples. They should take care. The peoples progressed in their misery and with it in the last three years faster than they had before in half a century. It is now up to the governments to adjust themselves, otherwise they will have to realise after their return that an abyss has emerged between them and the nation which can hardly be bridged” (Frenay, 1968a: 229).

“Libérer et Féderer”, one of the strongest resistance groups, attracted revolutionary Marxists, syndicalists of

the Proudhon orientation, and Christian socialists (see Clair, 1944: 229), and fought in its manifesto and program of action in 1944 for an economic and political turnover of the French central state in favour of decentralisation and social justice. In its program the group propagated the nationalisation of the basic materials industry, the transfer of big companies into the hands of “councils elected by the assembly of workers and technicians”, and “the organization of a new political framework through the election of councils of the different enterprises, institutions, establishments expressing the various other activities and collective functions ... Federation of these councils on the communal, departmental, regional and national levels in connection with a representation of the people established on the basis of universal suffrage and the civil equality of both sexes”, and “the integration of France into the United States of Europe” (*ibid.*).

For Camus, the democracy of pre-war times was only a caricature of itself; now the task was to develop popular politics which does not yet require the suffering and indignities of the people for allegedly higher goals (Camus, 1991: 47f).

Arendt was enthusiastic about this movement. In her essay “Approaches to the ‘German Guilt’” she called them “the true homines novi” whose “main enemy is fascism, not Germany; their main problem is the crisis of all State organizations of the Continent, not merely the German or Prussian State” (Arendt, 1994: 113f). She wrote to Jaspers in 1946: “There are still real men; they are of course an evanescent minority, but they are there and they are, what is decisive, still ready to fight and risk their lives” (Arendt / Jaspers, 1985: 101). “There



is now in all European countries suddenly a new type of man who is simply and without any 'European nationalism' European. I knew such an Italian. Camus belongs to them. They are already at home everywhere. Sartre in contrast is still too much a typical Frenchman ... For me this is quite new, before the war I did not see nearly any of those people. It is as if the common experience of fascism, when you really made it, let several people accomplish in an instant what in former times only was an idealistic program without any reality" (*ibid.*: 103).

In autumn 1945, in her essay "Parties, Movements, and Classes", Arendt emphasised that with the Popular Front and the Résistance two movements had emerged which had nothing to do with the disastrous communist and fascist movements. "The Résistance ... took over not only the principle of proclaiming the people (and not solely classes) the subject of politics, but it inherited the new political enthusiasm which was expressed in the revival of such fundamental concepts of political life as justice, liberty, human dignity and basic responsibilities of the citizen" (Arendt, 1945: 511). Thereby, as Arendt wrote, and in their goal of a federated Europe and their interest in each other to create a "unity without uniformity", they distinguished themselves from the traditional parties marked by class differences and economic interests.

When in 1952 Arendt met Henri Frey in Paris, she wrote in a letter to her husband Heinrich Blücher: "The only one who could have seized power after the Libération – and did not do it because of decency and stupidity, but who is not at all stupid but concise and intelligent, understands America (that is really incredible), he is a modern man and

should in fact really make politics instead of being annoyed in this lost dump of Federal Europe. I liked him very much ..." (Arendt / Blücher, 1996: 256).

### 3. The End of the Résistance

What Arendt discovered in the Résistance of those years was an experience of the joy to act, to be actor and challenger, to be "visited ... by an apparition of freedom", and thus to find oneself (Arendt, 2006: 4). We find this apparition of freedom in many movements, observed by Alexis de Tocqueville also in the French Revolution: "What has made so many men, since untold ages, stake their all on liberty is its intrinsic glamour, a fascination it has in itself, apart from all 'practical' considerations. For only in countries where it reigns can a man speak, live, and breathe freely, owing obedience to no authority save God and the laws of the land. The man who asks of freedom anything other than itself is born to be a slave" (Tocqueville, 1955, ch. III, 3: 168f). René Char phrased this in his poetical resistance-diary *Leaves of Hypnos* (*Les Feuilles d'Hypnos*, No. 188: "Entre le monde de la réalité et moi, il n'y a plus aujourd'hui d'épaisseur triste"), and the Italian writer Luigi Meneghello, activist of "Partito d'Azione", in his autobiographical novel *The Little Masters* about a resistance group of students in northern Italy. But Meneghello described also the fundamental problem of theoretical ignorance of the Resistanza: "It would have been very simple to start a revolution. Of course, we would have been annihilated soon, at least the first push, and then the second, and the third. But Italy would have had at least a taste of what it means to renovate oneself from scratch ... It would have been enough to know the texts, but we did not know

them” (Meneghello, 1990: 46), the texts of revolution. And, he wrote, they did not find answers to the questions posed by the war: what was Italy, society, conscience, and virtues.

In 1944, the non-dogmatic socialist and American sociologist Lewis Coser wrote optimistically in the journal *Politics* about the strength of the Résistance – two years later, he already searched for the reasons of its defeat. The movement, he explained, was only held together by the existence of the enemy, it was socially diffuse, its solidarity against the enemy did not survive the end of the war, and it suffered from the absence of political theory. In explicit contradiction to Arendt, he declared that internationalism was not sufficiently internalized by the movement, so the Résistance was in its essence not more than a national movement (Clair, 1946: 117). But, also, Arendt already realized in her above-mentioned essay that the Résistance lost its political potential with the increasing economic interests of its members immediately after the war; the same had happened to the Popular Front in France, she wrote, losing the fight against Fascism since the moment when the workers no longer fought for the defence of the Spanish Republic, but were only focused on their own economic interests in France.

The fact that the Résistance did not find the power to transform itself into a political movement created a vacuum which the traditional parties occupied immediately. On the one hand, De Gaulle, for Arendt representing the forces “of the day before yesterday” of “patriotism and nationalism in the old sense” (Arendt, 1994: 118), adapted himself in a clever way to the demands of the underground for democracy, and focused together with the Allied Forces on rap-

id elections for a tired population. On the other hand, the French Communist Party already agitated during the time of resistance against the supposedly “super state” of Europe and requested the Résistance to advocate above all the “independence of France and the restitution of its Grandeur” (Zentralkomitee..., 1968: 240). Arendt wrote: “The resistance movement waited for the liberation but believed that it would be liberated in order to choose free and establish a new order of things. This did not come true. Chief factor: Communism. The terrible massacre in France” (Estate, Library of Congress, Washington, p. 023769), meaning the summary execution of collaborators. “The greatest contribution” of the Résistance, declared the historian James D. Wilkinson, “remained a moral one: the defeat of nihilism and the creation of an ethical consensus based on the principle of human dignity. Its most serious failure was the inability to implement its values in the political or social sphere” (Wilkinson, 1981: 263; see also Sumner, 1996: 81). A 1944 report in *Politics*, a journal of a group of American radicals around Arendt, about a supposedly coming “dual power” in France of the Résistance and de Gaulle (Macdonald, 1944: 290-294), turned out to be wishful thinking. Finally, the liberation movements were squashed everywhere in Europe by *realpolitik* – Stalin in Poland, Churchill in Greece, and the restoration of Europe in terms of nation states with collective security, clearly demarcated spheres of interest and bilateral alliance (see Arendt, 1994: 118).

But the real problem consisted in the fact that there was no theoretical consideration of these experiences. Coser observed hopelessly: “They never had grasped that the main moral demand

of our times is precisely to understand these times – so as to be able to change them” (Clair, 1946: 117). And Arendt declared in 1961 in her preface to her book *Between Past and Future*: “The tragedy began not when the liberation of the country as a whole ruined, almost automatically, the small hidden islands of freedom that were doomed anyhow, but when it turned out that there was no mind to inherit and to question, to think about and to remember. ... without this thinking completion after the act, without the articulation accomplished by remembrance, there simply was no story left that could be told” (Arendt, 2006: 6).

This made it even easier for those French intellectuals, professionally creating opinions and telling stories, to collaborate in a Gaullist and communist formation of legends (Benfredj, 2003). These legends comprehend at the same time the betrayal of incorruptible freedom and justice. Camus complained in his speech “Bread and Freedom” in 1953 about the division of the intellectuals to partisans for the West and partisans for the East. The confusion of the language expresses this betrayal, he said; the absence of freedom and justice in one’s own camp is rectified by denouncing the same fact in the other camp. The dictatorship of Franco is defended by pointing to the dictatorship in Poland, and *vice versa* (Camus, 1960: 51). Camus criticised that freedom is thereby discredited as bourgeois freedom, and justice without freedom or freedom without justice is defined as real justice or real freedom. “For all of us there can be only one slogan”, Camus declared, “not to cede in anything that refers to justice and not to resign in anything that refers to freedom. ... There is no ideal freedom which would be presented us some day

at a single blow like receiving pension at the end of one’s life. The freedoms must be conquered, one after the other ... We choose freedoms today only on the level of those who are suffering and fighting everywhere, there and only there. We choose them at the same time together with justice and, in fact, in the future it will no longer be possible to choose one of them without the other” (*ibid.*). This intransigent critique was the heritage of the Résistance Camus wanted to preserve, adding to this his plea against all killing, especially against the hunting down and summary execution of collaborators, and his rejection of any politics of revolutionary violence (“Neither Victims nor Executioners”).

The long-lasting isolation of Camus in the intellectual public of France is the consequence of the victory of the lie and the failure of the intellectuals, of an impartial judgment; it meant the domination of phantasms.

#### 4. The Unknown Social Contract

Arendt’s book *On Revolution* represents her “effort to recapture the lost spirit of revolution” (*ibid.*: 226). She defined the spontaneous self-organisation of councils and revolutionary organisations as forms of generating power and politics of its own, as a new form of state. So she puts the Résistance into a context with a political phenomenon whose theoretical concept is still missing.

According to Arendt, the historical experience reveals the contradiction between parliament and people, between delegation of power at election day and permanent generation of power, between the rule of parties as representatives and councils as places of public debate and judgment. Councils override the right-left-schema and the rule of the so-called

public opinion, they consist in division of power, decentralisation and federalism, they represent the republic and not the nation state, and finally, according to Arendt, they are the only places of freedom. “Wherever knowing and doing have parted company, the space of freedom is lost” (*ibid.*: 268).

This way of thinking about politics implies rejection of the social contracts of Hobbes, Locke and Rousseau, and that is exactly what Arendt implicitly does in her unpublished lecture “From Machiavelli to Marx” (Arendt, 1965). In distinction to Camus and his “new social contract”, she is not dealing with an ethical social contract, which Camus advocated in his essay “Neither Victims nor Executioner”,<sup>1</sup> but with the political so-

cial contract of a citizen’s republic based on the existence of political spaces of practical freedom.

In a Europe in which different forms of federalism, participation and civil society have been emerging for decades, we should use the opportunity to recapture the thread of a hidden, oppressed and forgotten history, to think about it in theoretical terms, and to confront it with liberal democracy and the monopolistic supremacy of parties, parliaments and bureaucracies. The heritage of the Résistance does not only consist in the defence of our freedom against populism and neo-liberalism, but first of all in the task to give this tradition voice and face.

<sup>1</sup> “Let us suppose that certain individuals resolve that they will consistently oppose to power the force of example; to authority, exhortation; to insult, friendly reasoning; to trickery, simple honour. Let us suppose they refuse all the advantages of present-day society and accept only the duties and obligations which bind them to other men. Let us sup-

pose they devote themselves to orienting education, the press and public opinion toward the principles outlined here. Then I say that such men would be acting not as Utopians but as honest realists. They would be preparing the future and at the same time knocking down a few of the walls which imprison us today” (Camus, 1947: 146).

## REFERENCES

- Arendt, Hannah (1945) Parties, Movements, and Classes, in: *Partisan Review*, 12/4 (Fall).
- Arendt, Hannah (1963) *On Revolution*, New York.
- Arendt, Hannah (1963a) *Über die Revolution*, New York.
- Arendt, Hannah (1965) "From Machiavelli to Marx", in: Hannah Arendt Papers, Library of Congress, Washington.
- Arendt, Hannah (1994) Approaches to the 'German Guilt', in: *Essays in Understanding 1930-1954*, ed. by Jerome Kohn, New York.
- Arendt, Hannah (2006) Preface: The Gap between Past and Future, in: *Between Past and Future*, New York.
- Arendt, Hannah (2007) We Refugees, in: *The Jewish Writings*, New York, pp. 264-274.
- Arendt, Hannah / Heinrich Blücher (1996) *Briefe 1936-1968*, München.
- Arendt, Hannah / Karl Jaspers (1985) *Briefwechsel 1926-1969*, München.
- Benfredj, Charles (2003) *Henri Frenay, la mémoire volée*, Paris.
- Camus, Albert (1947) Neither Victims nor Executioner, in: *Politics*, 4, July-August.
- Camus, Albert (1960) Brot und Freiheit. Ansprache vom 10. Mai 1953 an der Arbeitsbörse von St. Etienne, in: *Fragen der Zeit*, Reinbek.
- Camus, Albert (1981) 'Sur une Philosophie de l'expression'. De Brice Parain, in: *Essais*, Paris.
- Camus, Albert (1991) To Make Democracy ("Combat", September 2, 1944), in: *Between Hell and Reason. Essays from the Resistance*, Hanover NH.
- Clair, Louis (pseud. Lewis Coser) (1944) The France of Tomorrow. What the French Underground Wants, in: *Politics*, Sept.
- Clair, Louis (pseud. Lewis Coser) (1946) Why the Resistance failed, in: *Politics*, 4, April.
- Coudenhove-Kalergi, Richard Nikolaus (1923) *Pan-Europa – ein Vorschlag*, Wien.
- Diner, Dan (2001) Der Holocaust in den politischen Kulturen Europas. Erinnerung und Eigentum, in: Klaus-Dietmar Henke (ed.), *Auschwitz. Sechs Essays zu Geschehen und Vergegenwärtigung*, Dresden.
- Frenay, Henri (1968) Aufruf zu christlichem Widerstand 1941, in: Walter Lipgens (ur.), *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940 – 1945*, München.
- Frenay, Henri (1968a) Widerstand – Europas Hoffnung, 1943, in: Walter Lipgens (ur.), *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940 – 1945*, München.
- Goerdeler, Carl / Ludwig Beck (1965) Das Ziel (1941), in: Wilhelm Ritter von Schramm (ed.), *Beck und Goerdeler. Gemeinschaftsdokumente für den Frieden 1941-1944*, München.
- Hessel, Stéphane (2010) *Empört Euch!*, Berlin.
- Heuer, Wolfgang (2007) Europe and Its Refugees: Arendt on the Politicization of Minorities, in: Hannah Arendt's Centenary: Political and Philosophical Perspectives, *Social Research*, Volume 74, Number 4, Part II (Winter), pp. 1159-1172.
- Lipgens, Walter (1968) Das Konzept regionaler Friedensorganisation. Re-

- sistance und europäische Einigungsbewegung, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, Vol. 16, no. 2.
- Lipgens, Walter (ed.) (1968) *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940 – 1945*, München.
- Macdonald, Dwight (1944) “Dual Power“ in France, in: *Politics*, 1, November.
- Marái, Sándor (2010) *Befreiung*, München – Zürich.
- Meneghello, Luigi (1990) *Die kleinen Meister*, Berlin.
- Osterroth, Franz / Dieter Schuster (1980) *Chronik der deutschen Sozialdemokratie. Vom Beginn der Weimarer Republik bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges* (electronic ed.: Bonn, FES Library, 2001).
- Parain, Brice (1969) *Untersuchungen über Funktion und Natur der Sprache*, Stuttgart.
- Spinelli, Barbara (2002) *Der Gebrauch der Erinnerung: Europa und das Erbe des Totalitarismus*, München.
- Sumner, Gregor D. (1996) *Dwight Macdonald and the politics Circle*, Ithaca.
- Tocqueville, Alexis de (1955) *The old Régime and the French Revolution*, Garden City N.Y.
- Wilkinson, James D. (1981) *The Intellectual Resistance in Europe*, Cambridge.
- Zentralkomitee der Kommunistischen Partei: *Bemerkungen 1944* (1968), in: Walter Lipgens (ed.), *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940 – 1945*, München.

### Bezimeno nasljeđe Résistance

**SAŽETAK** Autor analizira važnost pokreta Résistance kao jednog od ‘skrivenih tradicija’ europske povijesti. Pozivajući se na rasparve o pan-europeizmu prije Prvog svjetskoga rata i političku teoriju Hanne Arendt, autor brani tezu da je nasljeđe pokreta Résistance podijeljeno između preživjele ideje ujedinjene Europe i izgubljenog ideala politike spontanosti, vijećanja i dubokih reformi europske politike i gospodarstva.

**KLJUČNE RIJEČI** pokret Résistance, skrivene tradicije, Arendt, pan-europeizam

*Civic Virtue  
and the  
Sovereignty  
of Evil*





# CIVIC VIRTUE AND THE SOVEREIGNTY OF EVIL

**Derek Edyvane**

*School of Politics  
and International Studies,  
University of Leeds*

Izvorni znanstveni rad  
Priljeno: ožujak 2012.

**Summary** The author explains the main categories and arguments introduced in his forthcoming book *Civic Virtue and the Sovereignty of Evil: Political Ethics in Uncertain Times*. He offers a dualist account of public morality, contrasting aspirational with preventive politics and suggesting that the latter is often not given enough weight in contemporary political theory. He continues with introducing the idea of sovereignty of evil and clarifying its role in constituting preventive civic virtues. The author concludes by arguing that making sense of practices of civic virtue in conditions of conflict and insecurity should be in terms of the preventive austerity ethic.

**Keywords** preventive politics, evil, civic virtues, conflict, austerity

## Introduction

We are often told that we live at a time of ethical crisis. There is something “profoundly wrong with the way we live today”, writes Tony Judt (2010a: 1). We have somehow lost our ethical bearings; “we have no language to use. ‘This is wrong’ has long since ceased to have validity as a political statement” (Bunting, 2010: 5). And this leaves us, Michael Sandel contends, in a state of “restless impatience with politics as it is”. We need to revive the language of civic virtue; we need urgently to initiate a process of “moral and civic renewal” in Western democracies. And, for Sandel,

the way to achieve such renewal is by the cultivation of a “politics of the common good” directed at the pursuit of the good society (Sandel, 2009).

But it is very hard to see how any such process of renewal might come about. If ours is a time of ethical crisis, then it is also a time of *financial* crisis, a time of gnawing insecurity and deep moral conflict. In these circumstances of profound uncertainty, Sandel’s appeal to the politics of the common good can all too easily assume a kind of fairytale quality. Our turbulent times have prompted many people to think less about the good life and the good soci-

ety and more about their basic needs for safety and reassurance. And this sense of mismatch between the preoccupations of the academics on the one hand and the real social and political problems we face on the other can paradoxically function to exacerbate the ethical crisis by fostering feelings of moral despair. If the academics have nothing constructive to say about public morality when insecurity is rife and the 'common good' is incomprehensible to us, then perhaps we must conclude that there is no basis for public morality in such conditions. Alternatively, the sense of mismatch will prompt charges of intellectual irresponsibility. Polite discussion of the politics of the common good may be an entertaining diversion for middle class academics with nothing more pressing to think about, but they are guilty, so the criticism runs, of fiddling while Rome (or Athens or London) burns.

My aim in this short introduction is to sketch a rather different model of the structure of public morality and in so doing to show how practices of civic virtue may continue to make sense in circumstances of pronounced moral conflict and insecurity.<sup>1</sup> In this way, I want to resist the counsel of despair that there is no basis for public morality in uncertain times. However, I shall contend that in order to appreciate what basis there is, we will need to inaugurate a fairly dramatic change of perspective. Political philosophy has typically concentrated too heavily on positive moral notions, on common goods and civic ideals, and a fundamental reorientation is now re-

quired. In her book, *The Sovereignty of Good*, Iris Murdoch remarks that "good political philosophy is not necessarily good moral philosophy" (Murdoch, 2001: 79). I submit that the reverse is also true: in the domain of public morality, we must acknowledge the sovereignty of evil.

### The Dualistic Model of Public Morality

Whilst many authors agree that we need to rehabilitate civic virtue in public life, their opinions diverge in a rather puzzling way when it comes to the question of what the *point* of civic virtue is meant to be. Many, like Sandel, argue that the point of civic virtue is to facilitate the pursuit and realisation of the good society: the better kind of politics we need is a politics oriented less to the pursuit of individual self-interest and more to the pursuit of the common good (Sandel, 2009). But others, and Judt is a prominent example here, suppose that the point of public morality is quite different. Instead of helping us to pursue the common good, its central point and purpose is to avert disaster: to prevent the "complete breakdown of liberal institutions" and the "utter disintegration of the democratic consensus" (Judt, 2009). Thus, while Sandel associates civic virtue with the politics of hope, Judt associates it with the politics of fear.

Now, it is tempting to see this as nothing more than the reflection of Sandel's optimism and Judt's pessimism. In this way, Michael Walzer suggests that the politics of hope and the politics of fear are really just two sides of the same coin. In fact, Walzer argues that the politics of fear *depends on* the politics of hope (Walzer, 1996). A fearful politics needs to be fearful *on behalf* of something. And

<sup>1</sup> This is a very brief summary, then, of an argument I have elaborated at much greater length and depth in my book, *Civic Virtue and the Sovereignty of Evil* (Edyvane, 2012).

so, we might presume, Judt's fearful view of public morality is fearful on behalf of something like Sandel's hopeful view of public morality. In this way, Walzer's account suggests a neat continuity, even symmetry, between the positive and the negative aspects of public morality.

But I dispute that view. I propose instead a *dualistic* model of public morality whereby public life is the awkward amalgamation of two entirely distinct modes of political activity. More precisely, my suggestion is that the distinction between the politics of hope and the politics of fear is cut across by a second distinction between *aspirational* political activity, which is oriented towards the realisation of ideals, and *preventive* political activity, which is oriented towards the prevention of great evils. Thus, I propose that public morality is composed of two modes of activity – aspiration and prevention – and that each of those two modes has a positive (or hopeful) face and a negative (or fearful) face. While there may be symmetry across the hope/fear divide, there will be conflict across the aspiration/prevention divide. Thus, on my account, Sandel and Judt are to be understood (rather crudely) as representatives of two wholly different political agendas: Sandel is to be associated with the hopeful face of the politics of aspiration, whereas Judt is to be associated with the fearful face of the politics of prevention. There is no reason to suppose that their respective ethical agendas will display any kind of continuity or symmetry.

The attraction of the dualistic model is that it enables us to make better sense of situations in which positive and negative ethical agendas for public life conflict. Sometimes acting in order to avert disaster and the catastrophic collapse

of democratic institutions will demand the violation and betrayal of one's ethical aspirations for public life. We see this clearly enough in practices of toleration. Often regarded as a practice integral to the health of a liberal democracy, toleration may well require us to betray our ideal vision of society and of those who would inhabit it for the sake of getting along peaceably with those among whom we do as a matter of fact live. In such cases there seems to be asymmetry between the politics of hope and the politics of fear. This sort of antagonism is hard to understand on Walzer's monistic model of public morality; but it makes a lot more sense on the dualistic model. The dualistic model suggests that in this situation the tolerant agent finds herself torn between the claims of the hopeful face of the politics of aspiration (which dictate intolerance of those who have no place in her social and political ideal) and the claims of the fearful face of the politics of prevention (which dictate toleration for the sake of civic peace and, at the limit, for the prevention of civil war).

### **The Sovereignty of Evil**

The dualistic model of public morality also helps us better to comprehend practices of civic virtue in the sorts of conditions I described at the outset, conditions of uncertainty and of conflicting ethical aspirations. Because we are thinking now in terms of two discrete schemes of public morality – the aspirational and the preventive – it is quite possible that, while there is disagreement and even conflict on the aspirational side, there may yet be consensus on the preventive side. In other words, we can make sense of practices of civic virtue in conditions of conflicting ethical aspirations inso-

far as we regard those practices as being oriented to the prevention of commonly recognised evils rather than the pursuit of aspirations (which are the subject of profound disagreement).

Note that the argument here is not merely that we ought to take the idea of evil more seriously when we think about public morality. We need to be clear about what is meant by 'evil' in this context. I suggest that there is a 'basic' notion of evil which functions simply as a description of terrible human suffering. The great evils of human life are those states of affairs in which such suffering occurs. Within this category of basic evil there is an important distinction to be made between 'contingent basic evils' and 'sovereign basic evils'. Contingent basic evils are those that are identifiable only in the light of an antecedently acknowledged scheme of particular positive values, whereas sovereign basic evils are immediately felt as evils by any normally responsive person.

For example, then, many egalitarians will regard as a basic evil any inequalities of wealth and status that are not arranged to the benefit of the least well off. On my account, the evil of inequality so described is a contingent evil. Such inequality is not immediately felt as a great evil. In order to perceive inegalitarian social arrangements as evil, it is first necessary to recognise a particular way of life and a set of moral ideas that attach value to equality. Only in the light of that positive valuation does the evil of equality violated become apparent. Those who uphold conservative moral beliefs, and who place value on the preservation of traditional social (and economic) hierarchies, cannot be expected to see such inequality as an evil.

The basic evil of extreme poverty is different. Think of the visceral depictions of poverty in John Steinbeck's *The Grapes of Wrath*, like the "wasted face" and the "wide, frightened eyes" of the starving man described at the novel's end (Steinbeck, 2000: 476). Such images elicit immediate feelings of "aesthetic revulsion" quite independently of any prior understanding one might have of a particularly valued way of life from which extreme poverty constitutes a falling away.<sup>2</sup> Indeed, circumstances of extreme poverty upset the very possibility of forming a stable set of moral beliefs of any kind, and egalitarians and conservatives will usually be united in their abhorrence of the very great evil of extreme poverty. Thus, the evil of poverty so described is not a contingent evil, but rather a sovereign evil of human life.

Alongside extreme poverty, other such sovereign evils might include the evils of disease, starvation, humiliation, abject despair and the mutilations of war. It is not unreasonable to contend that these evils are universal in human life and traceable to the features of our common humanity. This is not to say that everyone would necessarily agree on any particular list of the sovereign evils – we know perfectly well that they do not. The universalist's argument here would need to be that those who failed to recognise, say, the great evil of starvation had been somehow distracted from their natural feelings, perhaps by a theory – a set of religious or political beliefs – that functioned to explain those feelings away (see Hampshire, 1999: 9). To be sure, this kind of response could never be decisive, but it does help to show why

---

<sup>2</sup> The idea of 'aesthetic revulsion' is from Tony Judt (2012, ch. 9).

it is not absurd to posit the universality of certain evils even in the face of factual disagreement about those evils.

The idea, then, is not simply that we need to take the concept of evil more seriously, but more specifically that we have to acknowledge the category of sovereign evil, which corresponds to the preventive ethic, as contrasted with the category of contingent evil, which corresponds to the aspirational ethic. In conditions of divergent ethical aspirations, conceptions of contingent evil will also diverge and so the appeal to contingent evil does not provide a compelling basis for public morality in such conditions. Conceptions of sovereign evil, by contrast, need not diverge (because asymmetric to aspirations) and could therefore provide a secure basis for practices of civic virtue in the uncertain times in which we now live.

### Preventive Virtue

In the prevention of sovereign basic evils, it is possible to discern a distinctive form of civic virtue. Stuart Hampshire writes that by reflecting on the great (sovereign) evils of human life “one may come to understand better, and to identify more distinctly, the ordinary and indispensable decencies of public life which may be overlooked in the projection of liberal ideas of social improvement” (Hampshire, 1989: 68). In this context, civic virtue describes the habits, dispositions and qualities of character that citizens need to display if they are to contribute to the prevention or mitigation of sovereign evil. In this way, civic virtue loses the aspirational quality with which it is so often imbued and takes on a more prohibitive character, yielding a public morality of ordinary, everyday decency.

More concretely, we can see the sort of preventive ethic I have in mind here at work in the context of ‘austerity Britain’ after the Second World War. While nowadays austerity is usually understood as an essentially economic condition, one that describes a falling away from conditions of prosperity, in the post-war years austerity “aspired to a public ethic” (Judt, 2010b). As the Labour Party manifesto of 1945, *Let Us Face the Future*, declared: “We need the spirit of Dunkirk and the Blitz sustained over a period of years” (quoted in Kynaston, 2007: 21-22). Here austerity is not a description of the desolate economic condition in which people found themselves, but rather a particular way of *responding* to that condition, a particular way of living with scarcity, vulnerability and uncertainty that was meant to be choiceworthy and admirable.

The austerity ethic comprised the virtue of austerity itself, a virtue of self-denial, moral fortitude and self-sacrifice. And it also incorporated a cluster of other closely associated virtues including justice, civic friendship and social hope. The key interest of the austerity ethic and its associated virtues is that they were fundamentally *preventive* in their orientation. Few apart from the most ambitious of the social planners in the Labour government supposed that the practice of austerity was a means to the realisation of the ideal society. To interpret austerity in that way would be to confuse it with asceticism. Asceticism is associated with aspirational morality and is to be understood as a programme of self-denial and self-sacrifice implemented as a means to the realisation of some great good, such as salvation in the case of some religious ascetics. Austerity is quite different. It is still

an ethical concept, but it is one associated not with the pursuit of aspiration, but rather with the prevention of sovereign evil. We can see this clearly enough in the Labour Party manifesto which called for the practice of austerity not in order to realise the ideal society, but in order to insure “against rainy days” (Kynaston, 2007: 21). Likewise, William Beveridge’s ‘Social Insurance and Allied Services Report’, which paved the way for the creation of the National Health Service in Britain, derived its impetus not from some sort of utopian social democratic vision, but rather from the need to tackle the five Giant Evils of Want, Disease, Ignorance, Squalor and Idleness (Beveridge, 1942/n.d.).

The preventive virtues I have associated with the austerity ethic may at first blush seem entirely familiar and not very distinctive at all. The virtue of justice has a central place in almost every aspirational morality one might care to mention. Civic friendship and social hope are slightly less familiar, but still very far from unheard of in aspirational contexts. However, in the context of the preventive ethic, these familiar virtues take on an altogether different colouration. No longer is justice to be interpreted as a means to the “realistic utopia” of a “well-ordered society”,<sup>3</sup> but is instead to be interpreted in procedural terms, as a way of dealing with conflict so as to prevent the catastrophic collapse of civilised life into conditions of anarchy and civil war. Similarly, civic friendship is not interpreted as a means to the realisation of some romantic, communitarian ideal, but instead as a bulwark against the enmity, hostility and misan-

thropy that might otherwise poison the diverse and antagonistic democratic collective. And finally, the virtue of social hope is not to be understood in terms of the grandiose, even messianic, utopian hopes of aspirational social movements past and present (there was, of course, more than a trace of that sort of thing in the rhetoric of the Obama presidential campaign), but instead as a much more mundane ‘ordinary hope’ of the kind that sustains most friendships and families and consists primarily in the simple disposition to resist the sovereign evil of abject despair, and to *keep going*.

To be sure, this catalogue of preventive virtues will seem extremely modest and minimalistic when set alongside the catalogues of virtues associated with all manner of aspirational moralities, and that may in turn fuel a sense of disappointment among those who have called for the rehabilitation of civic virtue in public life. To that sort of concern I would respond first that, modest though it may be, it is the best we can reasonably hope for in the social and political conditions in which we find ourselves. And, secondly, I would suggest that it is in any case the *wrong* contrast to be making. The preventive ethic will always seem thin and disappointing when set alongside one’s preferred aspirational ideal, but we should ask ourselves instead how the preventive ethic looks when set alongside a world of desolation and terror in which life is everywhere nasty, brutish and short. *That* is the salient contrast from the perspective of the preventive ethic. And from that perspective, the practice of preventive virtue may seem a rather more momentous achievement and, what is more, an achievement worth fighting for.

<sup>3</sup> Of course, the language here is that of John Rawls (1971; 1996).

## Conclusion

If we are to make sense of practices of civic virtue in conditions of conflict and insecurity, then it will be in terms of the preventive austerity ethic or not at all. The practices of ordinary, everyday decency in which democratic citizens sometimes participate cannot be interpreted as practices aimed at the pursuit of the common good or the good society. In contexts of insecurity and conflicts of aspiration those sorts of pursuits seem irrelevant at best, and possibly just incoherent. That realisation can easily provoke a sense of moral despair and

the belief that there is no ground at all for civic virtue in the social and political conditions in which we find ourselves. By articulating the dualistic model of public morality and the category of sovereign evil, I have attempted to assuage that concern and to resist the counsel of despair. It is possible to make sense of practices of ordinary decency in conditions of moral conflict and insecurity in so far as we are able to interpret those practices as being oriented not to the pursuit of aspiration, but instead to the prevention of the sovereign evils of human life.

## REFERENCES

- Beveridge, W. (1942/n.d.) Social insurance and allied services report. *BBC*. [http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/19\\_07\\_05\\_beveridge.pdf](http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf)
- Bunting, M. (2010) Introduction: Fanning the flames of a vital debate. *Citizen Ethics Network*. <http://www.citizenethics.org.uk/docs/EthicsTemplateDoc.pdf>
- Edyvane, D. (2012) *Civic virtue and the sovereignty of evil*. London: Routledge.
- Hampshire, S. (1989) *Innocence and experience*. London: Penguin.
- Hampshire, S. (1999) *Justice is conflict*. London: Duckworth.
- Judt, T. (2009) What's living and what's dead in social democracy. *New York Review of Books* 56 (20), <http://www.nybooks.com/articles/23519>
- Judt, T. (2010a) *Ill fares the land: A treatise on our present discontents*. London: Allen Lane.
- Judt, T. (2010b) Austerity. *New York Review of Books*, 13 May. <http://www.nybooks.com/articles/archives/2010/may/13/austerity/>
- Judt, T. (2012) *Thinking the twentieth century*, with T. Snyder. Kindle edition. London: Heinemann.
- Kynaston, D. (2007) *Austerity Britain: 1945-51*. London: Bloomsbury.
- Murdoch, I. (2001) *The sovereignty of good*. London: Routledge.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rawls, J. (1996) *Political liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Sandel, M. (2009) The Reith Lectures: Markets and morals. *BBC*. <http://www.bbc.co.uk/programmes/b00kt7sh>
- Steinbeck, J. (2000) *The grapes of wrath*. London: Penguin.

Walzer, M. (1996) On negative politics. In: *Liberalism without illusions: Essays on liberal theory and the political vision of Judith N. Shklar*, ed. Bernard Yack. Chicago: University of Chicago Press, 17-24.

### **Građanska vrlina i suverenitet zla**

**SAŽETAK** Autor pojašnjava glavne kategorije i argumente koje zagovara u svojoj knjizi *Civic Virtue and the Sovereignty of Evil: Political Ethics in Uncertain Times* (knjiga izlazi u drugoj polovici 2012). Autor nudi dvojno razumijevanje javnog moraliteta, uspoređujući aspiracijsku s preventivnom politikom i argumentirajući da je preventivna politika često zanemarivana u suvremenoj političkoj teoriji. Nastavlja uvodeći ideju suvereniteta zla i pojašnjavajući njenu ulogu u konstituiranju preventivnih građanskih vrlina. Autor zaključuje tvrdeći kako se smisleno prakticiranje građanskih vrlina u uvjetima sukoba i nesigurnosti treba voditi preventivnom etikom.

**KLJUČNE RIJEČI** preventivna politika, zlo, građanske vrline, sukob, štedljivost



# THE PUBLIC ETHICS OF SOVEREIGNTY OF EVIL AND POLITICAL LIBERALISM

**Elvio Baccharini**

*Filozofski fakultet,  
Sveučilište u Rijeci*

Prethodno priopćenje

Primljeno: ožujak 2012.

**Summary** The paper debates the issue of the preventive procedural concept of politics versus the aspirational liberal concept of politics as discussed in Derek Edyvane's book *Civic Virtue and the Sovereignty of Evil: Political Ethics in Uncertain Times*. The author indicates the necessity to conceptually differentiate sovereign evils from universal evils, and offers a defense of the liberal concept of justice.\*

**Keywords** Edyvane, liberalism, proceduralism, Rawls

## **Introduction: The Asymmetry of Pursuing Good and Preventing Evil**

The central distinction in Derek Edyvane's book *Civic Virtue and the Sovereignty of Evil: Political Ethics in Uncertain Times* is that between aspirational politics and preventive politics. I am going to dedicate the first section of the pa-

per to part of the analysis of this distinction. I will complete the analysis below.

There are authors who say that the two politics are symmetrical. In their opinion, preventing evil is preventing the loss of good, and therefore, the two politics, in their view, can be reduced to the same one. Edyvane, on the other hand,

---

\* The draft of this article was first presented at the symposium *Civic Virtue and the Sovereignty of Evil: Political Ethics in Uncertain Times* in Rijeka on 20<sup>th</sup> October 2011. I would like to thank the participants and audience at this symposium (in particular, Derek Edyvane with careful replies to my comments), as well as the audience of my talk organized by Emanuela Ceva on February 2012 at the University of Pavia, which helped me very much to improve the earlier drafts of the paper. I have benefited very much from comments and suggestions of Snježana Prijić-Samaržija and Nebojša Zelić who read an earlier draft of the paper, as well as from the language editing of Paula Mangano.

defends the thesis of the asymmetry between the two politics. Among other things, he appeals to the counterexample represented by the British Left that dishonored the pacifist ideal in order to prevent the evil of Nazism. This appears as a case that highlights the asymmetry. The former renounced pursuit of a good in order to avoid an evil, the great evil (as we will later see, a sovereign evil) of Nazism. In the case that he indicates, it appears that the British Left redirected its action from activities meant to improve the social condition and justice (pursuing a good), to mere prevention of evil. The example, by itself, is not sufficient to clarify the distinction, because it is not clear at first glance that pursuing the good of pacifism is not symmetrical to the prevention of an evil. Pursuing the good of pacifism may be interpreted as preventing the evils of violence, killing, doing all the evils that one may do in a war. The first thing that we can note is that the distinction may not be merely a conceptual distinction between affirming and avoiding. It appears that, at least in the example, the affirmation of something is conceptually linked to the avoidance of something.

The second important thing is that the redirection from the pursuing of a good to the avoidance of an evil must not be merely tactical, as it perhaps was in the case of the New Left. The politics of the New Left may be interpreted as a politics of prevention of evils, like the loss of goods such as freedom, democracy, equality (maybe even the possibility to live in a moral order), which were in immediate danger, and renunciation of preventing the evil of using violence and killing was only temporarily postponed.

Such tactical postponing is allowed by philosophers of politics that Edy-

vane would qualify as representatives of the aspirationalist politics. As an example of the tactical renunciation of some goods, we may take Brian Barry, who, in his discussion of multiculturalism, affirms firmly the principle of equal treatment against the policy of exemption for minority groups. He takes his proposal as a firm aspect of liberal egalitarian justice. But, on the other hand, he admits as legitimate temporary compromises that take in consideration the actual social reality and the need to avoid a social catastrophe in a specific condition. For this reason, for example, although he thinks that the politics of exemption on the basis of cultural specificities represents an infringement of the principle of equality endorsed by the conception of justice that he embraces, i.e. egalitarian liberalism, he admits as legitimate to concede a temporary exemption to Sikhs from the law that obligates to wear helmets in the exercise of some jobs in order to avoid a situation of widely diffused unemployment of members of this group. It is clear that the partial renunciation of the pursuit of equality (or, in other words, of avoiding the evil of inequality) is only tactical and temporarily limited (Barry, 2000: 19-54).

Edyvane's distinction is to be interpreted as one between avoidance and prevention of the loss of core goods, i.e. avoidance and prevention of core evils, in contrast to avoidance and prevention of a more extended list of evils, i.e. avoidance and prevention of the loss of a more extended list of goods. This is what Edyvane indicates as the distinction between contingent and sovereign, which, as he says, can ground two different concepts of public morality. "First, we may interpret public morality in terms of the prevention or mitigation of contin-

gent evils, or, in other words, in terms of the promotion of those aspirations upon which contingent evil is contingent. Secondly, we may interpret public morality in terms of the prevention or mitigation of sovereign evils and the promotion of that for the elimination of which sovereign evil stands: the basic fabric of morality and of ordinary decency in public affairs” (Edyvane, 2012: IV, 14). Opting for the prevention of sovereign evils entails a reorientation of the political focus and civic virtues: “one may come to understand better, and to identify more distinctly, the ordinary and indispensable decencies of public life which may be overlooked in the projection of liberal ideas of social improvement” (Hampshire, in: *ibid.*).

At the end of this section, I indicate that there is a point in this discussion where it seems to me that Edyvane affirms a thesis that is very difficult to defend. When he speaks about preventive politics, Edyvane indicates really extreme cases: “The cases I have in mind are those in which the program of preventing catastrophe entails the betrayal not of this or that ideal, but of every ideal to which the actor aspires. In such cases, there is profound sociological asymmetry between the politics of hope and the politics of fear” (Edyvane, 2012: II, 9). But I worry whether it is possible to offer examples of those cases. The possibilities are not so easily imagined, and it seems to me that betraying every ideal to which the actor aspires appears to her as a catastrophe by itself.

### **Is Rawlsian Liberalism Aspirationalist?**

In his exemplifications of aspirational politics, Edyvane mentions, among others, John Rawls. I will try to see wheth-

er Rawls can be properly interpreted as an aspirationalist in Edyvane’s terms, and if he can, why. Firstly, Rawls himself characterizes his position as a utopia, although a realistic utopia (Rawls, 1999: 11-23). Nevertheless, his utopia appears only as a more coherent realization of what is already included in our political culture, as well as in our political society (western liberal democracies), judged by him as nearly just (James, 2005). In some cases, for example in his discussion of civil disobedience and segregation, the goal appears as an extension to all of the rights recognized to the most (Rawls, 1971/1999: 319-343).

Secondly, and this is a point strongly remarked by Edyvane, there is the concept of overlapping consensus (Rawls, 1993/1996: 133-172). Overlapping consensus represents a sincere endorsement of basic principles of justice and it is a concept opposed to *modus vivendi*, a mere strategic endorsement of principles of justice. Overlapping consensus may appear as an aspirational concept, because it is related to an improvement of the moral condition of society, precisely the improvement that we have when we morally endorse a concept of justice.

However, overlapping consensus has preventive and austere elements, as well. Firstly, one of the justifications of its superiority to *modus vivendi* is that it is more suitable to ensure stability and, therefore, to protect what we already have. Because of the fact that *modus vivendi* is only strategic, its adoption changes as soon as the conditions in which communities live change, and, therefore, the achievements of society are compromised. Secondly, overlapping consensus is focused on the principles of justice related to the constitutional essentials. These principles are associat-

ed with what Rawls thinks are primary goods, i.e. goods needed to protect and pursue any conception of good, and, because of this, overlapping consensus appears as instances of a preventive politics, and not of aspirationalist politics, according to the distinction that I have indicated in the first section.

So, if Rawls is an aspirationalist, this is not because of his endorsement of overlapping consensus, but because of the theory of justice that he defends. Endorsing a liberal theory of justice may appear more than what is necessary to prevent what preventivists judge as evils on which they focus. Furthermore, Edyvane adds, it may even be disturbing, because of its impossibility to accommodate some worldviews and conciliate them.

It may appear that Rawls himself agrees with this when he speaks of international justice, where he renounces some aspects of freedom and the value of equality (Rawls, 1999: 1-88). When he speaks of international justice, for the sake of consensus and, therefore, stable cooperation with societies that are ready to be peaceful and cooperative provided their theocratic and hierarchic conception of justice is not threatened, Rawls accepts as legitimate the standards of justice of these societies in their domestic justice that are below the liberal standards in matters of freedom and equality, and this might indicate that he does not think that these standards are the minimum acceptable for human beings.

This discussion helps to locate where the aspirationalist elements of Rawls's proposal lie. They are not primarily related to overlapping consensus as such that is directed toward stability and, in my opinion, this is why the overlapping consensus appears more preven-

tively than aspirationally directed. It is certainly true that overlapping consensus is a kind of moral improvement, a more sincere and committed adherence to justice than *modus vivendi*, but its central aspect is that of supporting stability. When speaking about the politics of prevention, Edyvane focuses on the protection of the sphere of ordinary life: "it is precisely the sphere of ordinary life, and the things we have taken for granted, that are most immediately threatened and disrupted by the sort of catastrophe that the politics of prevention guards against" (Edyvane, 2012: II, 16). Without overlapping consensus and basing social cooperation on *modus vivendi*, the protection of the sphere of ordinary life and the things we have taken for granted are threatened, although not immediately, and this is the reason why it appears to me as a preventive and not an aspirational element in Rawls's political thought.

The aspirationalist elements, if anywhere, lie in the content of the theory of justice, that may appear as related to an ideal of a situation above the minimum required for a decent life that is represented by the decent hierarchical society pictured by Rawls in his *The Law of Peoples*. However, it is important not to forget that Rawls's theory of justice pictures an ideal society, but, nevertheless, he thinks of our society as nearly just. For this reason, his theory of justice appears in a sense preventive, i.e. in the sense of preventing the loss of the standards of freedom and equality, which is a loss for us, people who live in the Western political culture.

This is not sufficient to classify Rawls as a preventivist according to the classification shown earlier, where aspirationalists are oriented towards the

protection from a wider list of evils (i.e. contingent evils), while preventivists are oriented towards sovereign evils only. Because of the fact that Rawls indicates as acceptable a society below the standards of freedom and equality of liberal societies, it seems that liberal theories of justice, like Rawls's, are focused on contingent evils, and, therefore, are aspirationalist theories. I will return to this issue below. I now focus on the question: why does Edyvane think that preventivist theories are preferable to aspirationalist theories?

In the discussion that follows I debate only Edyvane's view on proceduralism and its role in the competition with liberal theories of justice. I avoid discussing, for example, proceduralist proposals that may function as complements of liberal theories of justice directed to different concerns. Such a view is, for example, that of Emanuela Ceva, who speaks of proceduralism directed to management of conflicts and not to their resolution (Ceva, 2008).

### **Preventive Politics and Proceduralism**

The reason why Edyvane rejects liberal theories of justice, like Rawls's, is that, in his opinion, they are too ambitious and, as such, unsuitable to face the major challenges of the contemporary world. The liberal theory of justice is judged as unsuitable because it cannot be the matter of shared acceptance. In order for liberal theories of justice to be the focus of overlapping consensus, it must be possible to obtain consensus on their principles of justice, contrary to what happens, in Rawls's opinion, in relations to concepts of good. But Edyvane says: "The trouble is that this account of the asymmetry between the right and

the good depends for its plausibility on a particular and controversial conception of the human faculty of reason or of moral thought. The basic idea is that moral thought is *convergent* thought: in idealised circumstances, relieved of the burdens of judgment, reasonable people could be expected to reach agreement about morality and the good. The failure to reach agreement is a sign of defect, a sign, as Rawls puts it, that something somewhere has gone 'wrong' (1993, 55). To explain this defect, Rawls invokes the burdens of judgment: because the world is a complicated place and because each of us draws on a different set of life experiences, it is impossible for reason to achieve perfect convergence on a comprehensive conception of the good life. However, the burdens of judgment are not so great as to vitiate the convergent tendency of reason altogether – it is possible for reasonable people to reach a more modest kind of moral consensus: an 'overlapping' consensus on the constitutional essentials by which they can live together" (Edyvane, 2012: III, 12-13).

Edyvane's objection says: "What reason have we to think that, relieved of the burdens of judgment, reasonable people would actually reach agreement on morality? At this point, my earlier appeal to history takes on renewed force: there is nowhere evidence that moral thought tends naturally to converge in the way Rawls suggests. [...] It is not obvious that there is any more reason to assume with Rawls that moral thought unburdened will tend to consensus than there is to believe that moral thought is fundamentally divergent and that the rare achievement of moral consensus in human affairs is always restricted to a particular constituency and is always liable to be short-lived" (*ibid.*: III, 13-14).

As a consequence of these remarks, Edyvane endorses an attitude different from that of Rawlsians toward those who do not accept political liberalism. For Rawlsians, those who do not accept political liberalism are simply to be labeled as unreasonable, but the problem for Rawlsians is that they have nothing to say about the conciliations of conflicts relevant for the present time.

It is worth looking into the sorts of conflicts to the conciliation of which liberal justice cannot contribute. As we can see in a quotation from Hampshire, it appears that what is involved is “The relation between two kinds of society: on the one hand, self-consciously traditional societies and governments, where priests of the church, or rabbis or imams or mullahs, and other experts in the will of God, maintain a single conception of the good that determines the way of life of the society as a whole; and on the other hand, the liberal democratic societies and governments that permit, or encourage, a plurality of conceptions of the good” (Hampshire, in: *ibid.*: III, 14).

The problem that appears here, and that, in Edyvane’s view, makes Rawls’s proposal implausible, is that his liberal proposal, and liberalism in general, appears as a partisan theory that cannot be the focus of conciliation of different worldviews. Partisanship can be overcome and conciliation pursued if we focus not on the ambitious concerns of liberals but on sovereign evils that are to be prevented. Sovereign evils are evils independently of “the norms of any particular way of life or any set of moral ideas” (Edyvane, 2012: IV, 9). Contingent evils are evils in relation to particular ways of life and sets of moral ideas and to the loss of something intended as good in these contexts. Such is, for example, ine-

quality, an evil only from the standpoint of egalitarian conceptions of justice.

Edyvane connects his focus on sovereign evils with a proceduralist thesis, i.e. he proposes to renounce substantive theories of justice and to focus on procedures that help finding conciliation. Preventive politics does not focus on specific contents of justice, like Rawls’s proposal. Instead, it may “be realised and institutionalised in an indefinite variety of ways in different places and times and its precise manifestation is liable to be shaped by the prevailing customs and conventions in any given social context. [...] Moreover, not all instantiations [...] will be congenial to the liberal democratic temperament. [...] Nevertheless, in each instantiation [...] there will be a common element: the abstract prohibition on the collapse of civilized life” (*ibid.*: V, 14). Preventive politics renounces to the protection of liberal principles of justice, and it “is concerned with fairness in the procedures for the negotiation of conflict” (*ibid.*: VI, 2). The reason is that it is directed to the prevention of “anarchy in which conflicts are settled not institutionally, through argument, but instead by intimidation and violence. Reflection on these evils yields an understanding of justice as related to procedures, to the processes of argument, rather than outcomes” (*ibid.*: VI, 1).

So, proceduralism is congenial to the prevention of sovereign evils, such as anarchy, intimidation and violence: “The universality of procedural justice derives simply from the fact that it responds to a perennial predicament in human life: the need to prevent inevitable conflicts of aspiration from boiling over into a state of war” (*ibid.*: VI, 2). Or, again: “always and everywhere societies have been riven by conflict and people have

been attracted to procedural justice as a mode of conflict negotiation, as a way of preventing the otherwise inevitable descent into the great evils of anarchy and war” (*ibid.*: VI, 8). Procedural justice has two distinctive parts. One is the principle that each side has an equal right to be listened to and understood. The second is the institutionalization, which can be local in its forms.

### **Are Edyvane’s Sovereign Evils Universal?**

It seems to me that we must understand sovereign evils as more related to people’s worldviews, and therefore as more contextual than Edyvane thinks. He interprets sovereign evils as objective, independent of what people think of them. As he says, it is not their being universally felt as sovereign evils that makes them such. “The claim is not that evil is simply what people feel to be evil, and it need not even be that evil is what *most* people feel to be evil. It may be (and it has happened) that most people at a given time and in a given society have been distracted from natural feeling by theories that operate to explain away the viscerally felt evils of human life” (*ibid.*: IV, 18).

But – this is my opinion – for conflict negotiation and avoidance of anarchy and war we must focus on what people feel or think as being of primary importance, and not on what, perhaps, is of primary importance. This is because the reasons that orient people’s actions, inclusive the acceptance of a political and legal order, depend on what they feel or think is true, and not on what is true.

As a consequence, Edyvane cannot avoid the same defect that he attributes to the liberal project, i.e. that of not having the possibility to find conciliation

with people opposed to liberalism, like “priests of the church, or rabbis or imams or mullahs, and other experts in the will of God, [who] maintain a single conception of the good that determines the way of life of the society as a whole” (Hampshire, in: *ibid.*: III, 15). These people coincide widely with the people that Edyvane indicates as not receptive of sovereign evils because of having been distracted from natural feeling. Because of this distraction, they are not concerned with the avoidance of what Edyvane characterizes as sovereign evils, while they perceive as sovereign evils other things, like living in sin. For such people it may be deserving to kill or die instead of focusing on “procedural justice as a mode of conflict negotiation, as a way of preventing the otherwise inevitable descent into the great evils of anarchy and war” (Edyvane, 2012: VI, 18). Consequently, it seems that Edyvane’s proposal does not have any comparative advantage in relation to the thesis that he opposes for finding conciliation with these people.

Edyvane might reply by saying that although these people feel, or think, as dominant some values particular for them (like avoidance of living in sin), they also feel, or think, as all other people, that the evils indicated by him as sovereign evils are indeed evils. Although, contrary to many others, a rival to liberalism from the list above may feel that the greatest evil is living in sin, she, like all other people, feels that death or the death of a loved one is an evil. This is why the latter are sovereign evils and they can represent the ground of conciliation.

Although it may be true that there are some evils so universally felt about or thought of, there is still a problem with

regard to Edyvane's proposal. Every person – in particular if she is so strongly attached to her values, like people with worldviews rival to liberalism indicated in the list above – wants to protect all her values, in the order of importance that she attributes to them, and not only the values that she shares with other people. If a person thinks that living in sin is the overriding sovereign evil, she is ready to sacrifice the sovereign evils that Edyvane mentions. The fact (if it is a fact, like Edyvane says) that some evils are universal, while others are particular to a person or a group, does not change that it is the latter that are felt about, or thought of, as overriding sovereign evils, and that the person or the group conforms to them the reasons for action, and, as it is relevant for the present debate, the acceptance of a political or legal order. Consequently, Edyvane does not indicate a common ground for finding conciliation, i.e. the base for preventing the catastrophes that he indicates, i.e. anarchy and war, which he remarked as the problem of the targets of his critique.

Edyvane's proposal is based on the conflation between two possible classifications of evils that must be distinguished. We must distinguish between sovereign evils and contingent evils on the one hand, and between universal evils and contingent evils on the other. Sovereign evils are the evils that human beings dominantly want to avoid, and they vary depending on cultural and other reasons, while, in this distinction, contingent evils are evils that they want to avoid provided that sovereign evils are avoided (evils that they want to avoid, let's say, in good times). Universal evils are evils that are such for all human beings, while, in this distinction, contingent evils are such only for some

people. Edyvane grounds his politics for avoiding anarchy and war on universal evils which he erroneously takes as sovereign evils, and, therefore, as overriding reasons for action for everybody. But they are not so, because sovereign evils are different for different persons, and, therefore, the reasons for action for people vary, as well as their criteria of acceptance of political and legal orders.

Because sovereign evils are contextual, what is aspirational and what is preventive politics – varies. So, the loss of values that are such in a liberal view of justice (freedom and some form of equality), like Rawls's, represents a sovereign evil in a liberal society, perhaps even a catastrophe, and, therefore, a conception that protects from them must be classified according to the typology indicated in the first section of the paper as preventive politics, although maybe only in our society. In other societies, such values might be related to aspirationalist politics, e.g. in the case of decent peoples that Rawls describes in his *Law of Peoples*.

Ultimately, such a contextualized distinction between preventive and aspirational politics appears only as a methodological tool, i.e. as a way of approaching the political agenda among people who share a worldview, by giving a privileged consideration to what is most important to this group.

Edyvane bases his recommendation of proceduralism over liberal theories of justice on the distinction between preventive and aspirational politics, indicating that proceduralism fits well with preventive politics, and aspirationalism with liberal theories of justice. Because of the fact that the distinction between preventive and aspirational politics is at best only a methodological tool, as



shown above, the preference of preventive over aspirational politics is unfounded. This is the primary concern of this paper. But my complete view is that there is more to say in favor of liberal theories of justice. I will dedicate the final part of the paper to some remarks with this intention.

### **Liberalism and a Particularly Important Sovereign Evil**

Although I have tried to contextualize sovereign evils, at the end of this part of the discussion I would like to point to an evil that might be particularly important, which is neglected by Edyvane. This is the evil of the impossibility to live in accordance with the demands of conscience. The issue is developed by Chandran Kukathas. His political theory is based on the anthropology that he embraces. Although he remarks that “the human world is marked by diversities – of language, custom, religion or, more generally, of culture” (Kukathas, 2003: 41), and such “diversity may be an inescapable and permanent feature of human societies, there is also a core human nature” (*ibid.*). Common human motives are particularly important for the construction of Kukathas’s theory. Relying on Hume, he indicates three kinds of human motivations: interest (in the sense of self-interest), affection (attachments individuals have to others), and conscience (or principle, as Hume says; I use the two words as interchangeable here). As Kukathas indicates, “people are motivated by principle [...] because they desire to do what is right. Humans have not only a capacity for disinterested conduct, but also a strong desire to act as ‘propriety’ demands” (*ibid.*: 47). In Kukathas’s opinion, conscience is the most important human motivation: “con-

science is what not only guides us (for the most part) but what we think *should* guide us. [...] This motivation structures – and so, governs – human life more profoundly than any other. While we pursue our own interests and the interests of others we hold in affection, we do so within the bounds of propriety” (*ibid.*: 48-49). Accordingly, conscience has a prominent place in the construction of Kukathas’s theory. But if what he says is true, it must have a prominent place in the construction of any kind of stable and peaceful society, because refusal of respect for the demands of conscience is the overriding and universal sovereign evil felt by all the parts. A society can be peaceful, stable and cooperative only if it protects fairly well the conscience of all.

Liberal theories offer strong protection of the demands of conscience in various forms. One possibility, for example, is that put forward by Kukathas,<sup>1</sup> who thinks of the free society as a society of mutual toleration of different associations that need not ensure freedom in their internal relations, but only offer to their members the right to exit. The only role of the state in such an order is to care about the peaceful coexistence of these groups and about the right to exit (*ibid.*: 97-98). Another possibility is that the state cares about guaranteeing the respect of liberal rights of all individuals, but it permits the voluntary constitution of associations that do not internally respect liberal rights, although they must respect the right to exit of their members. There are other possibilities. The important thing is that if it is true that liberal societies can offer respect of con-

<sup>1</sup> Contrary to many other liberals, Kukathas would not describe his position as a theory of justice, but as a view of good society.

science better than their alternatives, the acceptance of a liberal society finds an important piece of evidence in its support. Edyvane himself would have a strong reason for preferring a liberal conception of justice. As I said above, the reason is that, if Kukathas is right, living in a way disrespectful of the demands of conscience is the overriding and universal sovereign evil.

It might be objected to this that conscience is for many people not as important as Kukathas says. There appear to be numerous examples among politicians (but I am afraid that the academic environment would be a suitable source of counterexamples as well). Let's think about the former Italian Prime Minister, Silvio Berlusconi, at least as he is described by many of his critics. Many say that there is sufficient evidence that he does not care about the demands of conscience neither in intimate relations (as shown by his cheating on his wife) nor in relation to the state (as it is visible in his consciously committing financial criminal acts), in particular in relation to the duties of his public office (by adjusting laws to his need of avoiding criminal prosecution).

Nevertheless, I don't think that people like the Berlusconi described above threaten the view that highlights conscience as important for justifying a view about good society. Such a view must be justified to people who have reasons to oppose it. Such possible opponents are among people who take seriously the demands of conscience. On the other hand, people like the Berlusconi described above have no reasons to oppose the constitution and the persistence of a good society. They only need to free ride in it by disrespecting its laws, or by adjusting its laws only to a small ex-

tent and only temporarily to their sinister interests.

The real problem for liberalism and its resources for the protection of conscience is represented by some among the above-mentioned experts in God's will, more precisely, the fundamentalists among them. Liberalism does not have much to say to such people. The major resource that liberalism has is to exhibit the advantages of living in a stable peaceful cooperation. These advantages include the ability of different worldviews and ways of living to survive in a liberal society, and many of them can even flourish, not only those that privilege individual choice-making, i.e. autonomy as a comprehensive view about good life as distinct from political autonomy, i.e. the freedom to not be limited in the choice of worldviews and ways of life, if one wants to make such choices. Liberalism's appeal will not be strong for most fundamentalists, but has proved to be efficient for many others among experts in God's will and, in general, opponents of individual autonomy in the sense of a comprehensive view of good life. As Barry says: "If the parties want peace enough to make the concessions that are needed to reduce their demands so that they become compatible, liberalism proposes a formula for doing so. More than that, liberal principles can make a moral appeal as a fair way of solving conflict, because they offer the parties equal treatment. There is, however, no guarantee that either peace or equity will be regarded by everybody as more important than winning – that is to say undertaking courses of action destructive of civility that are derived from religious beliefs" (Barry, 2000: 25).

In conclusion, it can be said that liberalism is not directed only to people

who already accept the value of a peaceful and stable cooperative pluralistic order, but also to many others who can see reasons to accept such an order.

### **Is Proceduralism Sufficient to Prevent Anarchy and War?**

The last concern that I will indicate is that proceduralism of the kind endorsed by Edyvane, by itself, even if endorsed by all the parts, is not sufficient to prevent catastrophes. The recent war in former Yugoslavia is a fitting example. Before the war, there were meetings of the leaders of the republics of the former federation on how to reform it. The form of the debates corresponded even to the strongest interpretation of the procedural view endorsed by Edyvane, i.e. not only did each participant have the possibility to be listened to, but this possibility was fair and equal. Presidents of the six republics of the former federation met several times, and as far as it is possible to know, their meetings followed the rules of procedural fairness and equality. Nevertheless, this was eventually followed by the tragedy of the war. A possible interpretation is that the war was inevitable because there was no common substantial adherence to principles of justice. One of the sides appealed to the right of the biggest and most diffused nation in the federation to not be divided, with parts of it facing the fate of becoming national minorities. Other sides appealed to the right of having independent national states. The war might have been the consequence of the inability of conciliation between these views on justice. Probably at least some sides in the conflict appealed to principles of justice only in order to cover their desire for power over a territory. With regard to these cases it

can at least be said that proceduralism does not have any better resource than liberalism. But there is another important consideration. It is improbable that as wide masses of people as needed for a war could have been motivated if they did not feel that they were suffering, or were under the risk of suffering, an injustice. Again, it appears important and helpful to focus the debate on issues of substantial justice. Just as I have shown in relation to religious issues, liberalism in various forms could have had an important role to play here, with its various proposals meant to conciliate national demands.

In this section I have focused on the importance of substantial conceptions of justice in order to prevent degeneration to a conflict. But embracement of conceptions of justice is important in order to prevent degeneration from a fairly good society. This is indicated by Rawls when he speaks about the collapse of the Weimar Republic: "A cause of the fall of Weimar's constitutional regime was that none of the traditional elites of Germany supported its constitution or were willing to cooperate to make it work" (Rawls, 1993/1996: lix).

Finally, there is a point on which I agree with Edyvane. It is wrong to merely perceive as unreasonable the people who reject liberal justice. This is a wrong approach, because it may alienate and even radicalize these people. The right approach is to try to have respectful dialogue with them, but in such dialogue liberalism is not just one partisan theory among others. The first reason is that liberalism appears as the most plausible candidate for protection from a particularly important sovereign evil: that of disrespect for demands of conscience. The second reason is that liberalism has

already proved to be a successful method of overcoming the sovereign evils of war and anarchy (in the sense of civil war, which, as it seems to me, is the core meaning of the word for Edyvane) and to be able to conciliate different worldviews and claims. It is important to remember its historical origin. Liberalism appeared as the way out of religious wars that were irresolvable until religions restrained their wish to control the public sphere. Liberalism's privatization of religions, although not universally accepted, proved to be the most reliable way

of establishing peaceful coexistence and stable cooperation invented by humanity, although probably it needs sufficient reasons shared by people for peace and cooperation (Barry, 2000: 24-32). This is not a small achievement, since people frequently want to avoid conflicts and find equilibrium between this goal and the other goals that they have, but do not know how to do that. The third reason is that the loss of the values of liberalism is a sovereign evil, although it might be perceived as such only by us, members of the Western civilization.

## REFERENCES

- Barry, B. (2000) *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge: Polity.
- Ceva, E. (2008) *Giustizia e conflitti di valori. Una proposta procedurale*. Milano: Bruno Mondadori.
- Edyvane, D. (2012) *Civic Virtue and the Sovereignty of Evil: Political Ethics in Uncertain Times*. London: Routledge (manuscript).
- James, A. (2005) Constructing Justice for Existing Practice. Rawls and the Status Quo. *Philosophy & Public Affairs* 33: 281-316.
- Kukathas, C. (2003) *The Liberal Archipelago*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, J. (1971/1999) *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, J. (1993/1996) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rawls, J. (1999) *The Law of Peoples with The Idea of Public Reason Revisited*. Cambridge: Harvard University Press.

## Javna etika suvereniteta zla i politički liberalizam

SAŽETAK U članku se raspravlja o preventivnom proceduralnom konceptu politike nasuprot aspirativnom liberalnom konceptu na način na koji su oni predstavljeni u knjizi Dereka Edyvanea *Civic Virtue and the Sovereignty of Evil: Political Ethics in Uncertain Times* (*Građanska vrlina i suverenitet zla: politička etika u nesigurnim vremenima*). Autor upozorava na nužnost konceptualnog razlikovanja između suverenih i univerzalnih zala, te nudi obranu liberalnog koncepta pravednosti.

KLJUČNE RIJEČI Edyvane, liberalizam, proceduralizam, Rawls

# PREVENTIVE POLITICAL MORALITY AND THE ONTOLOGY OF EVIL: SOME LESSONS FROM LITERATURE AND FILM

**Krešimir Petković**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Prethodno priopćenje  
Primljeno: ožujak 2012.

**Summary** The article uses different discourses on evil from literature and film to probe Derek Edyvane's political theory that builds a preventive political ethics arguing for "sovereignty of evil". The discussion is limited to a specific evil – violence and violent crime – while its essential causes and consequences in nature and society, and the indicated politics to address it, are subsumed under the term ontology. The underlying idea is that Edyvane must first answer more precisely what evil is and how it works in order to make it sovereign. Avoiding the consequences of evil and building a political consensus around great evils presupposes the understanding of their causes. The method of inquiry that analyses fictional material is legitimated by Edyvane's own employing of art and literature in his study, but more importantly, by special quality and insight of classical films and novels that make them useful in the exploratory phase of research that procreates hypotheses to be tested. After different discourses are explored – ones that see nature, society, politics, or all of them, as roots of violent evil and imply different ideas for its control or eradication – and Edyvane's theory is tested against them, a tentative conclusion is reached that political liberalism is perhaps the best thing that we have to date.\*

**Keywords** Edyvane, evil, ontology, political theory, political morality, literature, film, violence, crime

---

\* The text is based on the presentation "*The Sovereignty of Evil*" and *Ontology of Political Subject: Some Examples of the Good, the Bad and the Ugly in Literature and Film, Relevant for Preventive Political Morality*, held at the symposium *Civic Virtue and the Sovereignty of Evil: Political Ethics in Uncertain Times* in Rijeka on 20<sup>th</sup> October 2011. I thank all the participants at the symposium for the comments and lively discussion on the early draft of this paper, which helped me to improve the written version. As usual, the responsibility for flaws resides within the author, as well as the decision to radically reduce the size of the presentation title that somewhat resembled the lengthy descriptive chapter titles from picaresque novels.

## Introduction: Edyvane's Political Theory and the Ontology of Evil

In his recent book about the notorious subject, Terry Eagleton bluntly stated: "The word 'evil' is generally a way of bringing arguments to an end, like a fist in the solar plexus" (Eagleton, 2011: 16). Luckily enough, when bringing evil into political theory, Edyvane in no way wants to bring the argument to an end, either by anachronistic moralizing or by facile demonizing. Instead of that, in the manuscript of his new book on civic virtue, he proposes that evil should become a "sovereign concept" in our thinking about political life, carefully crafting his arguments about politics erected around that central concept. In other words, evil does not serve to end a discussion, but to start one.

Edyvane is interested in developing a viable contemporary conception of political morality. Political morality refers to a set of guidelines for political thinking and acting, which do not necessarily produce a set of precise operational rules, but rather serve to provide general ideas and main directions for collective decision-making. In thinking about political morality, Edyvane adopts a reasonable pluralistic position. Its spirit and vocabulary remind one of Isaiah Berlin's thinking about politics. Since there is no single final solution to political problems, Edyvane advises us to discard the "dubious monistic model" of political morality. However, in making sense of our political experience, the general distinction can be made between preventive and aspirational types of political activity. One seeks either to avoid some evil or to attain some good. Two types of political morality correspond to these activities: preventive political morality and aspirational political morality. Since

he is inaugurating evil as "the sovereign concept", Edyvane is, not surprisingly, interested in the former.

Developing preventive political morality is a task for political theory. Political theorists should do the conceptual work enabling citizens to better understand their political experience and devise a normative framework necessary to govern the community in face of challenges. To be sure, this is in no way an exercise in unconstrained normative idealism. According to Edyvane, relevant political theory must start from existing problems and situations in a society. And this situation is bleak, if not perilous.

Edyvane speaks of "uncertain times" and general disappointment in politics and civil life which has led many to call for fundamental changes in politics and stress the importance of restoration of civic virtue. But the Edyvanean political theorist, working in contemporary liberal democratic societies, has to take into account the fact of pluralism. As acknowledged by Rawls of *Political Liberalism*, the citizens in a liberal democracy are quite far from sharing a single moral vision. Development of any normative political theory that properly addresses contemporary political problems has to start from the fact of nonexistence of overlapping moral consensus. The solution for Edyvane, then, is not to embark on a probably impossible task of finding an ideal political theory of aspirational morality, but to try to build on the preventive side of the coin; that is, to start from the "sense of the great evils that humans do" and try to prevent them. This sense could be common enough, shared by the large majority of citizens, thus enabling us to build some kind of widely acceptable – to paraphrase the subtitle of

Edyvane's study – political ethics for uncertain times.

That conception of political ethics requires evil to become the sovereign concept, both in political theory and in public life (Edyvane, 2012: IV, 20). Edyvane sets to develop the normative ideal of “austere” public life and politics. However, he does not devoid his citizens of hope – a concept that plays an important role in his theory. The body politic should be governed according to a minimal consensus on great evils and threats perceived by the community, hoping for better days to come. Within the framework of preventive political morality, not *attaining good* but *preventing evil* (our new political sovereign) becomes civic virtue of today.

The preceding paragraphs give a short outline of what I see as Edyvane's very stimulating effort. They also set the stage for us to begin a conversation with his political theory. In doing so, we will focus on the concept of evil. But in what sense exactly? In his presentation on Edyvane's manuscript, Elvio Baccharini, political philosopher from Rijeka, gave a tripartite categorization of possible objections to Edyvane's theory, providing us with a good starting point for our discussion.<sup>1</sup> Baccharini's first objection is that sovereign evils are not universally felt as such. His second objection is that proceduralism is not generally accepted as a solution to political problems. The third objection states that even if procedure was accepted, it would not guarantee that evils would be cured.

I am not sure that Edyvane's theory can be singularly interpreted as a proce-

<sup>1</sup> Elvio Baccharini, *Edyvane's Public Ethics and Political Liberalism*, Rijeka, 20<sup>th</sup> October 2011.

dural political theory, so I am happy to focus on the first general critique, which I find most interesting.<sup>2</sup> It is indeed hard to achieve consensus on political good, but building politics on a consensus on great evils could be an even harder task. To give just a few examples: some perceive the death penalty as ultimate evil, an illegitimate brutal killing by the hand of state, while others see it as a just retribution and a necessary deterrent for the gravest of crimes, such as murder.<sup>3</sup> Some see social policies as a minimal precondition for decent social life and a good way to cure social evils, while others see them as intrusions in freedom – the problem is that they usually demand taxing of the “free market” transactions, and in-

<sup>2</sup> Baccharini interprets Edyvane's theory as an example of procedural political ethics, not focusing on attaining the good, but on fixing the just procedure (roughly stated, if a procedure is accepted by the parties, then whatever comes out of it is, by definition, *just* and must be accepted by the parties). Edyvane himself sees his position as procedural and defends it as such. But to me it looks much richer, or more demanding in the substantial sense. To avoid aspirational ethics and to discard the ambitious pursuit of the common good can be interpreted as a species of political proceduralism, not fixing the outcomes in the sense of aspirational morality. However, we have the idea of evil and the fundamental supposition that achieving a rough consensus on its sovereignty is possible. In that sense, Edyvane's treatise can be seen as a substantial political endeavor, which is not at all changed by the fact that this substance is “negative” in the sense of seeking evil instead of usual searching for the good.

<sup>3</sup> The conflict is normative and ideological, and as such it is hardly solved by empirically based arguments, e.g. on statistically measured effectiveness of the death penalty as a deterrent for potential murderers.

dividual and corporate income – and as a breeding ground for perverse incentives of bureaucrats and various “social parasites”. Instead of preventing social evils, ambitious social policies produce new social evils. Finally, some see religion as an ultimate good and sense provider in the earthly life of the individual, while other see it as a debilitating social evil, an opium for the masses, usually destructive for social peace and rational conflict solving.<sup>4</sup> To cut the long story short, developing a viable shared perception of great evils could be a hard nut to crack.

But even more importantly, if consensus would be achieved on a phenomenon, social practice or object as an evil to be avoided by the means of political action, a further question arises: how does that evil come about? For example, is violent crime with deathly outcomes, a hardly disputable great evil, a consequence of the evildoer’s free will or is it a consequence of social conditions and lousy criminal justice policies, or perhaps some other deterministic causal factor? The answer to the second question obviously determines the definition of certain socio-political phenomena, actions or institutions as evil, and it also determines appropriate political means to combat or prevent them. Since we have agreed not to cut the dis-

<sup>4</sup> Besides drawing a general line between secular atheists and religious believers, one could introduce concrete religious beliefs and institutionalized religions showing even deeper divides and identity clashes, hardly solvable by anything that could be pulled out of a political theorist’s rich bag of tricks. Among many other possible examples, the postcolonial partition of India and contemporary Bosnia and Herzegovina could offer a rich historic-political insight into the problem.

cussion short by hitting the solar plexus, we should, for a clearer idea of what is at stake with Edyvane’s political theory, conduct a short inquiry into the concept of evil. To use a bit more technical term from the history of philosophy and today’s meta-theoretical discussions in social sciences, we should define more precisely *the ontology* of evil, i.e. understand its main traits, reasons, causes and possibilities defining it as, or making it “evil”. A few preliminary disclaimers and clarifications are necessary.

The term ontology is not used with mystifying pretensions of grasping the fundamental depth of being that could be hiding behind the orthography of the word we chose to highlight. This essay is not a phenomenological exercise in fundamental analytics of being in the world (e.g. Heidegger, 1985: 9, 14; Sutlić, 1989: 71). Nor does it owe any debts, in terms of precise hermeneutics, to the recognized traditions and authors of the ontological enquiries from the history of philosophy. I simply use the term as it is today commonly used in meta-theoretical language of mainstream globalized political science (e.g. Marsh and Furlong, 2002). It denotes entities or, to put it more metaphorically, “building blocks” a theory presupposes: (sometimes complicated) social and political entities are taken to exist “down there” in the world, thus making an essential ingredient of the developed system of elementary categories in a theory. For example, for rational choice theory in economics and political science these blocks are utility maximizing individuals, and for a more or less orthodox variant of Marxism, these are economic classes. These entities have logic, causes and consequences, and certain motives and interests if they are conscious and sentient. Ontol-



ogy here means not intuitively grasped fundamental essence, but more of a firm and clear theoretical conception explicating the elementary functioning of the analyzed phenomenon.

The alternative way to look at it – perhaps more controversial, but more familiar to the traditional canons of political theory; perhaps narrower, but very illuminating, especially in the discussion on evil – is to evoke Carl Schmitt's treatise *The Concept of the Political*. In the seventh chapter, Schmitt stated that every political theory and idea presupposes a certain anthropology. The controversy here is not in Schmitt's Nazi allegiances, but in his insistence on the statement that all "genuine political theories" see man as evil, in the sense that he is dangerous and unpredictable (Schmitt, 1996: 58-68).<sup>5</sup> A fundamental picture of the subject that fuels political theory – its fundamental anthropological "belief" – is important because it can serve to draw a fundamental distinction between various political theories and ideologies. In that sense, for example, the distinction between Left and Right can be seen as a distinction between proposing anarchism and believing in authority: while Left *ultima linea* believes that political authority interfering in the social sphere, as a potential sphere of freedom of the individuals,<sup>6</sup> induces all kinds of

evil, Right espouses a strong belief that man is more or less naturally evil, i.e. dangerous and inclined to violence, and thus has to be subject to political authority. Depending on the conception of the human subject, the presence of authority, or precisely the opposite – its absence – produces evil. Either way, the ontology of the subject shapes the fundamental logic of a political theory.

The idea in this essay is, then, to probe a bit deeper into the fundamental concepts behind Edyvane's theory in order to get a clearer view of the ontology of evil that should be informing or legitimating the political "institution" of sovereignty of evil. If evil is to be our sovereign, than we should understand it better. The ontology of evil is a term marking our attempt to acquire its precise understanding or to grasp it more thoroughly. The attempt is not constrained only on the "anthropological" question on subjects (it does not necessarily posit in advance that individual subjects are at all important for evil: it could be "society",

---

lates a perfect communist society, where ideal social conditions enable true freedom, and human subjects, not being evil as such, act peacefully towards one another, without coercion of the state which has withered away. In the historical meantime, the Rousseauist coercing of the subject to be free and revolutionary collective action in the Marxist tradition (or simply and more mundanely: socialism administered by the state) are more naturally labeled as "leftist", while the above formulations on freedom are more easily associated with Ayn Rand's or Nozick's liberalism or anarchocapitalism, which are usually understood as something on the "Right". Anyway, the precise application of established historical labels is not of the essence for our understanding of ontology and its application in the following analysis.

<sup>5</sup> Leo Strauss elaborated much on this theme in the review of Schmitt's treatise in *Archiv für Sozialwissenschaft...* (Strauss, 2001a) and in the subsequent short letter he sent to Schmitt (Strauss, 2001b).

<sup>6</sup> The Latin qualification is inserted to suggest that this (Schmittian-Straussian) distinction between Left and Right perhaps applies only if one has in mind the final temporal stage of societal development, or logically postu-

not “anthropology”). The scope of ontology is a bit wider: when searching for the theoretical core, the important ontological questions seek to find out what are the causes and consequences of evil; what kind of subjects, institutions or, more generally, entities are involved; what kind of actions, motives, causal or moral mechanisms of evildoing are we dealing with? Generally, the question is how and why evil comes about and what to do about it? If we were to sum up the idea of our effort into an aphorism, we should say: first ontology, and only then – political theory.

Eagleton’s witty remark is thus again on the right place. Its normative implications for political theorists, coming from the unsaid but intended, strongly suggest the importance of an ontological hunt that must be prior to political solutions. The posited *verbum interius*, of course, receives its explicit elaboration in the rest of Eagleton’s book. According to Eagleton, evil is an important concept, not at all something to be discarded. We have to know what it is and how it comes about, and, not surprisingly, different people tend to give different answers to these questions. For example, when the array of interesting but not always disciplined associations, sharp and witty remarks<sup>7</sup> finally comes to a con-

<sup>7</sup> The “Žižekian” style has become a good selling commodity in contemporary theoretical production aiming for the wider audience, at least in scholarship in cultural studies and literary criticism, which could in its major part perhaps be politically subsumed under the label of Postmodern Left. For whether this theoretically and/or politically applies to Eagleton’s works, cf. his definition of postmodernism in *After Theory* (Eagleton, 2005: 20). To anticipate the discussion in the main section of the essay, for Žižek’s

conclusion, Eagleton speaks of “authentic materialism” aware of the limitations of moral actions. Since moral actions depend on the “material”, i. e. socioeconomic context, the roots of evil can be traced in the social context. Unlike the proverbial British people evoked by Eagleton, the average man does not display virtue under pressure: human beings are mixed, “morally hybrid” creatures. Accordingly, the biggest evil does not come from evil individuals, but from institutions, vested interests and “anonymous processes” (cf. Eagleton, 2011: 156, 160). Like children, those who are materially deprived and uneducated cannot be evil. The society is to blame for their evil deeds, so societal change is indicated to combat evil.

It can become much more complicated than what this more or less traditional position on the Left suggests, un-

---

own position on violence, cf. Žižek (2008), where he discards the juxtaposition of blaming the human nature for violence against injustices of society, and instead speaks of the truly violent “nature” of competitive capitalism that produces violence (*ibid.*: 82). On the other hand, Žižek’s own ontological position is that nature is chaotic: “Nature brings no equilibrium (...) Nature is one big catastrophe”, but from which he metaphysically excludes humans, who are, according to Sartre, whom Žižek paraphrases, “radically condemned to freedom” (*Nedjeljom u 2* [Sunday at Two, A Croatian National TV Sunday Talk Show], 2007, part 3 of 7 parts available at: <http://www.youtube.com/watch?v=tV1aSNzh7xU&feature=related>). In the book on violence, Žižek gives a strikingly honest description of his authorial technique: “It would be all too easy to score points in this debate using witty reversals which can go on indefinitely” (Žižek, 2008: 99; translation taken from the English version of the book on Amazon, p. 98).

ambiguously tracing the causes of evil in unjust society and giving limited autonomy to moral actions of the individuals. A good illustration of this (and an early hint of our method) can be found in Fritz Lang's classic thriller film *M* from 1931 that tackles the problem of evil. The film tells the tale of a compulsive serial killer of young girls, perhaps a pedophile, who is finally caught in orchestrated action of "normal" criminals (smugglers, thieves, pimps, etc.), irritated by police pressure and the bad name that the vicious killer gives to all the "decent criminals". He is judged in front of the crime syndicate, in a lynching atmosphere, and saved by the police in the last moment. In a convincing monologue, the murderer Hans Beckert, played by Peter Lorre, claims he cannot constrain himself no matter how hard he tries. The criminals, knowing that Beckert will ultimately be released from some prison hospital and that he will kill again, think that the only solution is to kill him on the spot. However, his "lawyer", provided by the criminals in order to imitate a fair trial and the due process of law, accuses them for hypocrisy (the criminal boss presiding the trial is himself wanted for three murders), and claims that the fact Beckert cannot help himself is the precise reason why he must not be killed. He is not responsible for his deeds, so he should not be punished. The final scene stops before the sentence on the regular trial by the state is pronounced. Instead of the judge's sentence, the message is directed to the viewers: all of us should take better care of our children.

In Lang's film we can see all the intricacies of interpretation. They open in front of us in both dimensions, of social diagnostics and political prescriptions. On the one side – let us label this po-

sition Left – we could speak of a hypocritical society seeking scapegoats for its own fallacies. The killer is but one of the lost and alienated children, perhaps a patient to be cured. On the other side – we can call it Right – the killer is naturally evil. He cannot help it but to kill young girls: it is in his nature. Whether he is morally guilty or not is beside the point: just retribution and protection of society demand punishment, and the cheapest solution in utilitarian terms is simply to take his life, while treatment is costly, dubious in terms of success, and with a high chance of recidivism.

We do not need to resolve the paradoxes of *M* here. For now, the Lang example serves us to suggest that truth in these matters is – if it is at all "out there" – hard to find, and that evil and policies to counter it are a slippery terrain for political theory. When one builds a political theory of preventive morality, one should take this into account and develop a clear theoretical picture of evil's functioning in order to form a theoretical basis for policies to tackle it, within the framework of adequate political morality. The idea of this text is to provide some conjectures useful for building a clearer picture of how evil works in a specific area of human activity to which the term is perhaps most legitimately applied. Probing Edyvane's theory through a different lens on the functioning of evil will pose some interesting questions to his theory and provide at least some provisory and sketchy suggestions on how to answer these questions. The specific way I am going to do it, foreshadowed in the title and in the Fritz Lang example ("method"), and the specific area of "evil" I am going to focus on ("subject matter"), require a double warrant. This warrant will conclude the introductory

section, defining the terrain for concrete analyses in the second part of the essay.

In the analysis, I am going to use different examples from literature and film that give causal explanations of violence and sometimes offer political prescriptions to cope with it. Why research fiction and not the “truth”? Fiction speculates on the ontology of evil in many interesting and non-trivial ways. First, it is legitimate to expose Edyvane’s theory to this kind of *ordeal* since his own method is to use a wide array of creative ideas from fiction to build and enrich his political theory. In the introduction to the manuscript, Edyvane states that he will use “the insights from art and literature” and he does so, using various material: it can be some fine grained skeptical insight from Montaigne’s *Essays*, the idea of hope from Cormac McCarthy’s *The Road*, or an interpretation of Goya’s grotesque pilgrims from *A Pilgrimage to San Isidro*, an early 19<sup>th</sup> century painting. This justification can be extended further. In his presentation in Rijeka, Edyvane confessed that although his book is not a book on Stuart Hampshire, a figure of this late Oxford philosopher “looms large” in it. This is indeed so, and it offers an additional warrant for our method of inquiry. In the fourth chapter of the manuscript, Edyvane extensively discusses Hampshire’s ideas from *Justice Is Conflict*, quoting him that “an understanding of human nature... is best achieved... through the study of human feelings as expressed in history, literature and personal experience”, and stating (not surprising for a reader of Montaigne<sup>8</sup>) that such a study could “reveal

<sup>8</sup> Prior to the symposium in Rijeka, Edyvane held a lecture in Zagreb on 18<sup>th</sup> October. The lecture, entitled *Rejecting Society: Friendship*,

an array of diverse and often clashing virtues and moral aspirations” as well as “certain rough patterns and regularities” (Edyvane, 2012: IV, 17).

Hampshire’s position is not just an additional *ad hominem* ornament to our warrant. It is interesting because it strongly suggests there is some inherent quality in art and literature for human understanding, which in turn suggests they are often too easily formally subsumed under the label of fictional accounts. No matter how exactly we decide to label them, it is out of the question that they bring us better understanding of different problems in social sciences and political theory. One could here evoke the old 19<sup>th</sup> century idea that human sciences in the widest sense (*Geisteswissenschaften*) cannot copy the methods of natural sciences. It is a theme that is classically explored in Gadamer’s hermeneutics (Gadamer, 1978: 1-25).<sup>9</sup> Knowledge is perhaps obtained not through blind obedience to methodological canons, but with much more to do with “psychological subtleness” (cf. Grondin, 1999: 23 *et passim*). Without any doubt, art and literature are an important factor in building these faculties and acquiring insights.

---

*Society and Montaigne*, explored the political potentials of misanthropy.

<sup>9</sup> Gadamer claims that historical understanding precedes any discussion of usefulness or effectiveness of formal scientific methods, be it methods of natural sciences or hermeneutics in the sense of, for example, philological or theological hermeneutics, i.e. some kind of narrow scholarly art and craft of understanding (cf. Gadamer, 1978: 23). Nevertheless, that does in no way mean that methodical and precise work in human sciences is not important, even for Gadamer. On the contrary (cf. Grondin, 1999: 58).

The other, more mundane way to put it is that good fiction usually builds on strong personal experience, perceptive talent, thorough research and preparatory work done by the author. It can thus present some real problems of society and politics, including the problems of evil deeds, relevant for political theory, and it can often do it better than some dry scientific compendium or methodologically correct but shallow or irrelevant research. Finally, when speaking about this matter, one must not forget the “magic” expressive element of fiction, one that is hard to explain rationally. Doris Lessing, the 2007 Nobel laureate in literature, writing the first tome of her autobiography, somewhat disappointedly concluded that her autobiography is perhaps inferior to her literary magnum opus *The Golden Notebook*. Her statement applies to the works we use here as material for detecting problems: “I have to conclude that fiction is better at ‘the truth’ than a factual record. Why this should be so is a very large subject and one I don’t begin to understand” (Lessing, 2008a: ix).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Aside of much else that it does, Lessing’s *Golden Notebook* perhaps gives better insight into the “intellectual and moral climate” on the Left after the Second World War than many, if not all, historical investigations of the theme. The same goes for the reading of Stendhal’s and Tolstoy’s works, which give excellent insight in 19<sup>th</sup> century France and Russia: “To read *Red and Black*, and Lucien Leuwen is to know that France as if one were living there, to read *Ana Karenina* is to know that Russia” (Lessing, 2008b: xv). Even if this statement sounds naïve and overconfident (in the elementary Cartesian sense, one might ask: How do you know, without a clear methodological check? Why should we believe your claim?), I am prepared to take

Of course, the common sense and general methodological decency of science oblige us to provide a short caveat, concluding the discussion of our first warrant: the idea is not to glorify “fiction over truth”, but to use fiction in an intelligent way to get us to the core of the problems. Interesting discursive reflections clad in nice aesthetics, built on personal experiences and ruminations of finer spirits, often show us the core of the problem, possible causes and consequences of the phenomenon, and give clues for political theory. This is simply the Popperian “it does not matter where it springs from” complex of discovery, not the complex of testing an idea that principally demands firmer methodological rules for falsification. In this phase, we are using creative insights to *ask questions* and provide *preliminary answers* and *suggestions* for theorizing and “further research”. Without this caveat, it could be just fiction.

The second warrant explains why I chose to focus on the specific area of evil-doing to illustrate the problems of the ontology of evil. I must admit that I cannot be sure if my discussion applies to other social evils or even if one can speak of a general ontology of evil. I don’t want to make such ambitious claims, but I am certain that even the discussion in this narrow area will provide very useful insights to those who eventually wish to

---

the risk of being unscientific, at least in this initial exploratory phase. As economist and political scientist Charles Lindblom rightly stated not so long ago, highlighting different ideological and methodological limitations of social sciences, the scope of probing in our “troubled attempt to understand and shape society” should not be too constrained, in order to avoid impairment in our thinking (Lindblom, 1990: 59-77).

explore a general ontology of evil. The reasons for this narrow focus stem from my particular research interests. I defended my PhD thesis on politics and violent crime in Croatia chronologically situated in the twenty years period beginning with Croatia's gaining of independence. The part of my research built a historical and comparative framework for understanding violent crime and political violence. The framework included a wide exploration of the theme of violence in literature and film.<sup>11</sup> I see part of that research to be relevant in discussing Edyvane's theory.

Without much hesitation, violent crime can be called evil. People beating and killing each other, sometimes for political reasons and within political structures – state or non-state, formal or informal – breach the old ideal of peaceful social contract and the state's monopoly of force under the rule of law. Violence challenges the elementary presuppositions for decent life in a society. When violence escalates, it all goes down to Hobbes again. Violence, or more specifically “violent crime”, is an evil, then, although a specific one. Among innumerable examples of different fictional discursive depictions of this problem, its causes and solutions, together forming

<sup>11</sup> In the framework of research on penal policy and violent crime, this research theme can be justified with the help of Nils Christie, famous Norwegian criminologist and living institution of leftist discourse on penal policy. According to Christie, the image of man comes from different discursive sources (no doubt including literature and film): “Our criminal policies influence our images of man: how he is, how he ought to be. But our images of man – brought to us from other sources – do also set standards for criminal policies” (Christie, 1986: 105).

an ontology of violent evil, I chose about half a dozen examples, showcasing some “patterns and regularities” which interest Hampshire and Edyvane. These are, I think, the paradigmatic cases relevant in discussion of Edyvane's theory, chosen from the field that is just short of immense.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> The accounts of violent crime in literature range from fatal and apolitical pictures of the violent subject, given in Camus' *Stranger* or Genet's *Miracle of a Rose*, to Vian's surrealist and ironic provocations in *The Ants*; from Kafka's ideas on violence performed by a depersonalized bureaucracy in *The Process* and *The Castle* or by a punishing machine of his baroque story *In the Penal Colony*, to specifically political causes of violence and suffering in Solzhenitsyn's *One Day in the Life of Ivan Denisovitch* or Orwell's totalitarian dystopia *1984*; from the evils of society portrayed in Dickens' *Oliver Twist* or Hugo's *Les Misérables*, where crime and violence stem from poor living conditions of the working class, to the evils of nature in Bulgakov's *The Fatal Eggs* or Golding's *Lord of the Flies*. The same discursive and political diversity is caught in film, ranging from Gavras' and Haneke's films (e.g. *Z*, *Caché*, *Das weisse Band*) to films by Peckinpah, Boorman or Milius (*Straw Dogs*, *Conan*, *Zardoz* and *Deliverance*), Lars von Trier (*Dogville*, *The Antichrist*) or Kubrick (*The Clockwork Orange*). I discuss some of these in detail in the second part of the essay. Although that would be in spirit of Edyvane's research, I decided to exclude other forms of art because that would stretch our story too much, making the pool of material from which we would have to choose not only short of immense, but literally short of infinite: in tracing the ontology of evil in the field of violent crime and penal policy one could, for example, interpret Van Gogh's *La ronde des prisonniers* (*The Round of the Prisoners*) from 1890 (cf. Rivera Beiras, 2005: 167), similarly to the way Edyvane uses Goya; analyze comic books like the classic

## The Ontology of Evil in Literature and Film: Society, Nature, Reform, and Repression

### A. Society and Reform

We can build from simpler to more complex positions. Thus a good starting place for probing Edyvane's theory with different ontologies of evil is the naïve position on the Left. At least in literary criticism, this naiveté is admitted. Ironically, the genre that depicts society and its ills, "socialist realism", is not realist at all. Its function is political: its role is to take part in all-encompassing revolutionary struggle. The Wikipedian definition is formidably pregnant and precise here: "Socialist realism is a teleologically-oriented style having its purpose the furtherance of the goals of socialism and communism".<sup>13</sup> The novel *Mother* written by Maxim Gorky in the beginning of the 20<sup>th</sup> century is a good example of that "teleogical" discourse where a strong sense of political purpose pre-shapes the diagnosis. In the first chapter of the novel, Gorky draws a firm connection between hard and desperate lives of the working class on the turn of the century and their inclination to violence, which is in no way instrumental, but only serves as a relief for their pointless existence. The factory is used as a

---

*The Eternaut*, exploring the violent state of nature (Oesterheld and López, 2008); or analyze songs, spanning from Bob Dylan's politically engaged *Only a Pawn in their Game*, about the racist social structures and politics ultimately responsible for the shooting of a civil rights activist, to The Pogues' depressive and fatalistic *Hell's Ditch* that uses the allegory of the rose for a killer, making explicit references to Genet's book.

<sup>13</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Socialist\\_realism](http://en.wikipedia.org/wiki/Socialist_realism)

picturesque metonym for the brutalities of capitalism and the social miseries of the working men:

Every day the factory whistle bellowed forth its shrill, roaring, trembling noises into the smoke-begrimmed and greasy atmosphere of the workingmen's suburb; and obedient to the summons of the power of steam, people poured out of gray houses (...) The day was swallowed up by the factory; the machine sucked out of men's muscles as much vigor as it needed" (Gorky, 1907, Ch. 1).

The causal chain in the first chapter consists of a few precise interconnected segments: "the accumulated exhaustion" deprives workers of their appetite; "exhausted with toil" they drink; they drink lots of vodka; they beat their wives and children, they fight among themselves, sometimes killing each other. This all affects the children, which are socialized into this pointless and violent existence:

This lurking malice steadily increased, inveterate as the incurable weariness in their muscles. They were born with this disease of the soul inherited from their fathers. Like a black shadow it accompanied them to their graves, spurring on their lives crime, hideous in its aimless cruelty and brutality (*ibid.*).

Unless political struggle changes things, constant and pointless drunkenness and violence appears as "perfectly legitimate": "Life had always been like that. It flowed on monotonously and slowly somewhere down the muddy, turbid stream, year after year..." (*ibid.*).

Our focus here is not political, so it is of less importance if we take the offered ontology of violence produced by injustices of capitalism as a literary de-

piction seeking revolution or as a caricature of the past, meaning that capitalism is a lesser evil that can be cured by workings of social democracy and its social policies, which long ago curbed the extreme versions of (19<sup>th</sup> century) capitalism. The ontology is the same in both variants and their political prescriptions: violence comes from society and can be best cured by inducing changes in society by the means of social policy, not by the narrow measures of criminal justice policy-making.

Accepting this ontology of evil opens some questions for Edyvane. If austerity is the virtue for governing the public life in liberal democracies – political theory in the Edyvanean framework must more or less take these for granted and exclude the possibility of revolutionary struggle – and if political ethics is to be preventive, can evil be cured or amended? In the fourth chapter of the manuscript, Edyvane writes of sovereign evil as something quite narrow. Sovereign evils are “perennial” evils, experienced as such immediately “by any normally responsive person”. We can put aside the question of how much politics and different ideological inclinations make a concept of normal person useful in political theory – as we have mentioned in the introduction, a consensus could be very hard to reach on the sovereignty of evil – but nonetheless, this narrower conception would not allow for curing much of the evil in the framework of a “socialist” ontology of evil. Starvation is a sovereign evil, but the problem of Gorky’s workers is poverty and unfair toil, which are not perceived as evil by “any normally responsive person”. In this sense, narrowly conceived preventive ethics would not allow for much political action in amending evils.

On the other hand, there is a different aspect of austerity ethics presented in Edyvane’s manuscript. If I understand him correctly, he speaks affirmatively of post Second World War (British) welfareism. This opens a possibility for a wider conception of sovereign evil: social policies, such as public health system and social insurance open to all citizens, and regulatory policies, such as statal control of the banks and the market system, could be subsumed under the wider umbrella of preventive ethics. But then it could turn out that there are two Edyvanes and that sovereign evil is a bit more specific, and consequently – not sovereign.

#### *B. Nature and (Impossibility of) Reform*

But should we accept this ontology that is so problematic for Edyvane? The question is whether evil, in its essential part, is produced by society or not? If unjust society really produces evil, than preventive ethics gives too little and comes too late. This perennial question is not to be conclusively answered here but, luckily for Edyvane, there is very probably much more to violent crime – perhaps a symptom and a symbol of evil – than provided by the discourse of Gorky’s socialist realism and its lighter versions. Our second excerpt comes from roughly the same time, but the position of this author is opposite. Dostoyevsky’s *Crime and Punishment* from the second half of the 19<sup>th</sup> century speaks of psychology or, more generally, nature as the root cause of evil. For us, the interesting moment in the novel is not the relatively banal deed, but the discourse surrounding it. The killing of an old evil usurer and her half-sister gets the plot going, but the discussions the killer, Raskolnikov, leads with the cunning police investiga-



tor, Porfiry Petrovitch, together with his friend, Razumikhin, is the literary place where the discourse on evil and causes of crime comes to prominence. Dostoyevsky's message is that socialism does not cure the problems of human nature responsible for evil deeds. Not the factory, a metonym for capitalism successfully producing evils, but the phalanstery, a metaphor for socialism unsuccessfully curing evils, is used in the following excerpt to pinpoint the problems of naïve socialist ideas on preventing evils:

I am not wrong. I'll show you their pamphlets. Everything with them is "the influence of environment", and nothing else. Their favorite phrase! From which it follows that, if society is normally organized, all crime will cease at once, since there will be nothing to protest against and all men will become righteous in one instant. Human nature is not taken into account, it is excluded, it's not supposed to exist! They don't recognize that humanity, developing by a historical living process, will become at last a normal society, but they believe that a social system that has come out of some mathematical brain is going to organize all humanity at once and make it just and sinless in an instant, quicker than any living process! (...) And it comes in the end to their reducing everything to the building of walls and the planning of rooms and passages in a phalanstery! The phalanstery is ready, indeed, but your human nature is not ready for the phalanstery – it wants life (...) You can't skip over nature by logic (Dostoyevsky, 1866, Part III, Ch. 5).

The part is spoken in conversation by Razumikhin who "interrupted with heat" to explain how one cannot put

"the whole secret of life in two pages of print" (*ibid.*). The symbols in the names are clear, at least to the speakers of Slavic languages (such as Croatian): the troubled killer's name Raskolnikov connotes problems of psychology, nature and loss of control (*raskol* literary meaning *divide*), while Razumikhin's name is a strong positive signifier (*razum* means *reason*) and associates the quoted message with reasonableness and prudence. The final shocking example, serving to support the idea that nature is the cause of problems, also comes from Razumikhin, who asks how one can blame society when a forty year old man rapes a ten year old girl, a theme that is also explored in Dostoyevsky's later novel *Demons*,<sup>14</sup> and that brings us back to Lang's Beckert, where we started.

But if the problem is in nature, what can be done by politics? If for the first ontology Edyvane's position does not do enough, for this one it cannot do enough, if anything at all? Preventive ethics won't do much to stop Raskolnikov from killing the evil granny. If socialism does not cure evil, liberal democracy certainly does no better job. The Edyvanean liberal political theory is agnostical in the matters of human nature; it cannot interfere in the private sphere of the individual, who must first commit a violent crime for the state to react. Liberal preventive ethics starts from given natures of its subjects. Nature is the source of evil and moral advance, if one can speak of such a thing, is at best very slow and fickle. Consensus is reached, but liberal preventive ethics can only react to evil

---

<sup>14</sup> Stavrogin, the central character in *Demons*, rapes a young girl who commits suicide. He also murders his disabled wife, finally committing suicide himself.

things which are out of its control. Within this framework, evil is the sovereign, but a poor one.

*C. Society and Nature:  
A Double Reform?*

But what if evil is the product *both* of bad society and bad nature? This is the position taken by Aldous Huxley in his utopian novel *The Island* from the early sixties. Defining the spirit of the decade, the novel portrays a utopian political community located on the island of Pala where subjects live a peaceful and happy life, enriched with different self-fulfilling experiences. Blessings of Western science and technology are combined with Eastern thinking and holistic spiritual doctrines. The economy is not industrial. The environment is preserved, while technology is applied in a controlled and limited manner. Huxley's eclectic New Age heaven brings a unique ritual of initiation to higher spheres of perception: Pala subjects develop their spirituality by taking *moksha*, a psychedelic drug fabricated from mushrooms.

The peaceful utopia cannot survive in a belligerent surrounding, and so the Palanese society ultimately falls victim to a military defeat. However, discussions between Will Farnaby, a shipwrecked journalist who enthusiastically explores the Palanese society, and Pala's inhabitants, especially Dr. Robert, grandson of Dr. Andrew MacPhail, a Scottish physician who co-founded Pala, reveal how Pala is, internally, almost literally devoid of violence. From violence in the family and violent crimes by petty criminals to war crimes orchestrated by ambitious political leaders, ontological ruminations from Huxley's *Island* portray violence as stemming from mankind's yearning for power and domination.

The problem for Huxley's Dr. Robert is that all small-scale and large-scale, political and non-political "tyrants and sadists" – all the frustrated "power-loving troublemakers" are not curbed and reformed early enough in their lives. Together with society, politics, morals and culture of the West, these violent actors produce a spiral chain of suffering. The evil is written both in the human nature and in the structure of society, which enables human nature to develop its destructive potentials to the fullest.

Since there are two fundamental types of violent subjects, "two distinct and dissimilar species – the Muscle People and the Peter Pans", two different strategies of violence prevention are employed in the ideal Palanese society. The Peter Pans, immature romantics who want to compensate their inferiority complex with excesses of power (Huxley's ultimate example is Hitler), are dealt with by the means of "early diagnosis and three pink capsules a day before meals". Jail sentences, psychoanalysis and psychiatry are no solution for Dr. Robert; neither are moralistic Christian sermons: "Words about sibling rivalry and hell and the personality of Jesus are no substitutes for biochemistry". The Muscle Men (the ultimate example is Stalin) are, however, "as muscular" and "just as tramplingly extraverted" on Pala. Their lust for power is controlled by Palanese societal and political arrangements; it is deflected "from people and on to things". While it would perhaps be a simplifying overstatement to say that a potential totalitarian dictator becomes a lumberjack, Huxley's utopian social reformers offer no doubt about the success of the Palanese social experiment: "A crop of potential failures and criminals, potential tyrants and sadists, potential misan-

thropes and revolutionaries for revolution's sake, has been transformed into a crop of useful citizens who can be governed *adandena asatthena* – without punishment and without a sword". The following passage sums up Dr. Robert's lengthy discourse and gives the essential contours of Huxley's ontology of violent evil, focusing, interestingly enough in our context, on a classical liberal thinker who theorized on power:

That was Acton's fatal weakness. As a political theorist he was altogether admirable. As a practical psychologist he was almost nonexistent. He seems to have thought that the power problem could be solved by good social arrangements, supplemented, of course, by sound morality and a spot of revealed religion. But the power problem has its roots in anatomy and biochemistry and temperament. Power has to be curbed on the legal and political levels; that's obvious. But it's also obvious that there must be prevention on the individual level. On the level of instinct and emotion, on the level of the glands and the viscera, the muscles and the blood (Huxley, 1962: 189).

The passage points to another limitation in prevention of evil we are faced with if we accept Edyvane's understanding of political theory. Huxley is warning us that the narrow liberal conception of political theory and sovereignty of evil will not produce an effective solution. We will return to this theme in the conclusion, employing our most pessimistic fictional forces, but here it is worth noting that liberal political theory, tailored to the existent liberal democracies and the fact of pluralism, could not be good enough for solving or at least ameliorating the problem of evil. In the utopian

framework of Huxley's *Island*, diminishing violence requires not only total reformation of society, politics and ideology, but determined imposition of behavioral patterns to subjects, perhaps even involuntary tinkering with biochemistry. While Dostoyevsky stops at diagnosing that the problem is in nature and that naïvely conceived socialist reforms do not work, Huxley is much more ambitious: he demands a *total* change of society and nature. That is deeply illiberal.

One could make a bit of a Foucauldian empirical remark that imposition of behavioral patterns and subtleties of pharmacotherapy is long going on in the West, but liberal political tradition offers a bit more maneuvering space for subjects. Even if the main points of Huxley's dual ontology are accepted, his solution for evil is too radical, or at least not liberal enough for the role of political theory Edyvane takes as his starting axiom. New age topping does not alter the fact that a totalitarian price is paid for Palanese annihilation of violence. To pay at least some respect to ontology that should be informing liberalism – free will of the autonomous subject – we must, perhaps paradoxically, turn to the right side of the ideological spectrum in our search for acceptable solutions.

#### *D. Nature and Repression*

The idea that human nature is evil, in the above mentioned Schmittian sense that human beings are dangerous and potentially violent, is commonplace in literature, alongside with the ideas that the social milieu produces violence.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> In his short story *Fog* from the late forties, Boris Vian parodies the stereotypic discourses of Left and Right on violent crime: "This established, if we consider that from his

What Dostoyevsky hinted becomes much worse and explicit in discourses I will present here. The idea that nature is evil does not only appear among Christian authors who variate the theme of the Original Sin, but also outside of interpretive keys with references to a particular religious worldview.

A classical place in the first sense is William Golding's *Lord of the Flies*, the allegorical novel from the fifties about a group of preadolescent boys who, after a plane crash, find themselves on a desolate island. From singing *kyrie eléison*<sup>16</sup> in a well-ordered society (or at least in a repressive enough education system), where grownups drink tea, discuss and solve problems (Golding, 1954: 101), the boys end up killing each other as their

---

youth my client only knew robbers and assassins, that all his life he had before him an example of debauchery and decadence, that he gave himself to this life-style and adopted it as normal to the extent that he became a debauchee, robber and assassin himself, what can we conclude?' The jury was confounded by such eloquence, and an old bearded man on the extreme right with wise diligence watched for an involuntary splutter from the floor. But once more the teacher was obliged to answer: 'Nothing', and blushed. (...) 'We will conclude that submersed in an honorable milieu, my client only would have contracted honorable traits. (...) (...) 'But', concluded the lawyer, 'what I told you just now wasn't true. My client is of a reputable family, has received an excellent education, and killed the victim voluntarily and in full conscience so that he could steal his cigarettes.' 'You are right!' the jury shouted unanimously. After deliberation, the murderer was condemned to death" (Vian, 1992: 81-82).

<sup>16</sup> This liturgical theme appears in the first of two adaptations to film, the black and white version from the 1960s. Golding's story belongs to the film section as well.

nature takes over. Simon, the Christological figure, is killed, as well as Piggy, an overweight boy with glasses (and the sole one with the "abilities of abstract thinking"), in the story that intends to depict "the darkness of man's heart" (*ibid.*: 225).

On the other hand, a similar view of nature can appear within skeptical and ironic frameworks, with clearly secular overtones.<sup>17</sup> *The Fatal Eggs*, a short story from the twenties written by Mikhail Bulgakov, is a good example. In the interpretively rich story, chaos is spawned in the society by the work of nature. In the biological laboratory experimenting with amphibians, a red ray of light is accidentally discovered by Professor Perisikov. The ray makes amoebas, and then frogs reproduce at an enormous speed and devour each other. In the process, the most unscrupulous, most destructive, or simply most "evil", prevail.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> The position of the author outside of the analyzed work, or even outside its smaller discursive excerpt, is of no importance here. For example, Camus may be on "the Left" and write essays against the death penalty (Camus and Koestler, 2002), but his *Stranger* is in that sense fatal and apolitical; violence happens not because of society or a malignant subject, but in a twist of fate in the wider framework of various absurdities of existence, perhaps "because of" the sea (*mer*) and the strong sun (*soleil*) that come together in the main character's name.

<sup>18</sup> Bulgakov's description of struggle between the amoebas has a general air: "In the red zone and in the whole plate there was less and less room and the inevitable struggle began. The newborn attacked, tore to pieces and devoured one other. Among the newborn lied the corpses of those that died in the struggle for survival. The best and the strongest prevailed. And these were horrid (...) they dis-

When politics in the early Soviet Union gets interested in the political and social potential of the ray, the ray is accidentally used on reptile eggs. The invasion of evil reptile mutants almost destroys society. They are not defeated by the civil guard and the armed forces but, not surprisingly, by the infamous Russian winter, a force of nature itself, which turned out to be historically important in curbing various imperial projects. Instead of the depth of moral fall, Bulgakov's story presents a cynical view of evolution, where its essential impulses of reproduction and aggression working in humans are amplified and shown through a layered metaphor.

Evil and destruction come naturally. Within these discourses, evil is often fatally portrayed, endowed with a demonic persistence and aesthetic qualities. Beneath the aesthetics, the ontological difference in comparison to the position from the earlier sections of this essay is that evil essentially comes from humans. The arrangement of society is irrelevant: evil always manifests itself, regardless of the type of society. The second part of the difference, that constitutes the position on the Right, skeptical to any form of belief in social progress and social utopianism, is that human evil needs fear, sanctions and repression to be controlled. In another words, it needs strong authority. The vehement version of this discourse can be found in Michel Houellebecq's writings. His *Elementary Particles* from the late 1990s combine evil nature and need for repression. Adolescent boys are explicitly equated with animals in the pack. The stronger dominate the

---

tinguished themselves by special wickedness and swiftness" (Bulgakov, 2000: 19; translated from Croatian by K. P.).

weaker; they brutally beat and sexually harass and humiliate them. In boarding schools things get worse when, in the naïve spirit of the 1960s, the regime of "self-discipline" is introduced. The leftist solution that diminishes authority makes things worse:

One or two cruel elements were enough to reduce the others to a state of savagery. In early adolescence, boys can be particularly savage; they gang up and are only too eager to torture and humiliate the weak. Cohen had no illusions about the depths to which the human animal could sink when not constrained by law. (...) Unfortunately, a ministerial directive taken after the riots of 1968 introduced an autodisciplinary system in boarding schools and a reduction in staffing. The decision was very much of its time, and resulted in considerable savings in salaries. It became easier for pupils to move about at night, and soon the bullies took to staging raids on the younger boys' dormitories at least once a week. They would bring one or two victims back to the *cinquième* dormitory, where the ceremonies would begin. (...) For the most part, animal societies are structured according to a hierarchy in which rank relates directly to the physical strength of each member. The most dominant male in the group is known as the *alpha male*, his nearest rival the *beta male*, and so on down to the weakest of the group, the *omega male* (Houellebecq, Part I, Ch. 8, "The Omega Male").

Reduction of staff in the wider array of state apparatuses could perhaps be understood as a neoliberal measure, more to the Right than to the Left on the ideological spectrum, but the essential

idea is that weakening of the authority and its replacement with different social programs is a bad thing to do, one that underestimates “evil” in human nature.<sup>19</sup> This position is perhaps too much on the Right for Edyvane. Even skeptical misanthropy, building political theory on the sovereignty of evil, appeals to some decency in political subjects and ascribes to them the ability to hope. On the other hand, paradoxically, the idea that evil is natural could be reconciled with Edyvane’s framework. The view that human nature is evil is combined with the complementary view that aggressive subjects are also driven by a perhaps more fundamental drive for self-preservation. Since anybody can kill anybody, and the final consequence of that spiral of violence is the state of civil war, where all stand against all, than this evil can perhaps become a sovereign, driving the minimal political consensus required by Edyvane. It all returns to Hobbes and the authority of Leviathan, to the backbone of liberalism.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> The other possible interpretive accent, stemming from Houellebecq, is that this natural evil is amplified in specific institutional settings such as nursing homes, boarding schools and borstals. These places do not lack horror stories on violence. This is classically explored in Musil’s *The Confusions of Young Törless* (2004). Musil, who as a boy attended a military internate in the Austro-Hungarian Empire, is of course more sublime and expressionist in style, but he also vividly portrays violence, which has a strong sadistic and sexual dimension to it.

<sup>20</sup> There is a normative twist to this negative view of human nature. Nietzsche affirmed its will to power: hate toward nature comes from the weak, those who are sick from nature, i.e. who are sick from reality, and seek to overthrow it with the ethics of the weak

*E. An Excuse into Film before  
Concluding: German Fables  
vs. Old Testament Justice*

The world of cinema offers interesting variations of the portrayed discourses on violence and roots of evil, which open further interesting questions to Edyvane. A different discursive medium, with its altered angles and shifted accents, offers possibilities to continue our probing. Perhaps the strongest leftist cinematic statement on specifically *political* violence to this day is Costa Gavras’ *Z* from the end of the 1960s. The film tells a universal story – with strong and intended references to the events preceding the then actual authoritarian rule of the military junta in Greece – about a charismatic left-wing politician leading a peace movement. In the beginning of the film, the politician is killed in riots. As the story about the investigation of the case develops, seemingly spontaneous violence of the right-wing extremists is exposed as carefully planned. The executors are in fact political agents in-

(Nietzsche, 1999: 8, 23-24). And Nietzsche’s iconoclasm is pale when compared to de Sade’s almost a century older discourse that vividly describes brutalities of human nature, combining philosophical reflexions with precise pornographic dissections of orgiastic violence. For de Sade, the human being is part of nature, which is but an eternal series of violent crimes that the strong perform over the weak (de Sade, 2004: 75, 161). In one sense, however, that discourse is not revolutionary but conservative: perverse enjoyments by definition need a normal moral and political order to fulfill themselves as transgressions. (For the political usage of de Sade as a vehicle of critique of Hobbesian social contract theory, and the introduction of the concept of “political state of nature”, cf. Cvijanović, 2007.)

strumentalized by the government and high-ranking military officials who understand socialism as “mildew” destroying the unity of the national body.

Gavras’ position could be subsumed under the umbrella of ontology of the Left, with a strong critique of nationalism. In the story, lumpenproletariat and madmen act as direct agents of evil. On the basis of unofficial political legitimation, military and police training, and mandate from the government, they execute violence, ultimately helping to procreate the inequalities of power in an unjust order that could otherwise be changed. According to the ontology of the Left, social change would reduce the causes of violence, but the movie shows that it does not happen. The question stemming from its portrayal of events places challenges to Edyvane on the empirical terrain. *Z* conveys a universal message, but its strong social and historical rootedness – the film is arguably a literal description of events in Greece from the early 1960s, namely the assassination of Grigoris Lambrakis – tells a message of its own. It is hard to cure evil if concrete societies are divided. Perhaps social change would cut down evil, but what is the use if there is no real chance for consensus even on sovereign evils, since ideological, political, religious, and cultural divides in existing societies are remarkably deep and entrenched. In Gavras’ perspective, societal evil is perhaps essentially different than natural evil. It is much worse. But what can be done if “socialism” is “mildew” for the strong political forces not only in then and today’s Spain, Greece, and perhaps Croatia, with the “red” and “black” historical and ideological divide entrenched in family histories, but in the West in general. Political theory that seeks to cure evil and

starts from the consensus building potential of contemporary societies taken as they are, could face hard challenges. Viewed in that perspective, what are the real chances of evil to become our sovereign?

As *Z* shows us, the world of film sometimes offers rich and highly stimulating insight into the empirical terrain, but perhaps more often, it offers clear-cut ontological exercises that speculatively probe into the nature of violent evil. I will limit this section to three examples. The first sees evil as a consequence of oppressive authority structures. The second sees evil as the only way to fight evil. The final one simply sees people as evil, regardless of the society. The themes are familiar, but the accents are different, and they offer new challenges and intriguing questions for Edyvane.<sup>21</sup>

The action of Michael Haneke’s recent film, *The White Ribbon*, takes place in a small German protestant village where various and inexplicable acts of

---

<sup>21</sup> One should also check Boorman’s films, showing violence in state nature (*Deliverance*) and explicitly connecting violence with sexuality (*Zardoz*). On the other side of the ideological spectrum, one should explore the subgenre of German cinema of the 2000s that speaks of different social experiments producing violence: *The Experiment*, where a division of roles between guards and prisoners (although in combination with certain problematic characters) brings an escalation of violence, and *The Wave*, where the division of roles between the leader and the party members in an experimental class on “autocracy” transforms playful teenagers into a hyper-disciplined and fanatic protototalitarian community whose members (again principally the ones having character problems) are ready to kill “traitors” and “enemies”.

violence take place. The trap is set for the doctor: a stretched wire makes him fall from his horse and, consequently, he is badly injured. The pastor's budgerigar is impaled, and the baron's son is kidnapped and badly beaten. It is suggested that children are responsible for the evil deeds, but not as authentic small villains like in Golding or Houellebecq. Their violence functions as a symptom. In other words, Haneke's point could be that children react to the violence of authority structures. The pastor constantly sermonizes on guilt and punishes the children harshly for even the smallest offences.<sup>22</sup> On the other hand, the doctor is an expert in sexual violence. He rapes his daughter and abuses his maid, who was his mistress already at the time when his late wife was alive. The baron, the economic ruler of the village, treats his workforce badly. They are at constant risk of arbitrary firing. The message is that violence comes from "hidden" violence of societal structures: religion, family and economy. Since repression produces violence, it is a bad recipe for curbing violence. Similarly to Haneke's *Caché*, where this relationship is directly signified in the title, violence on the personal level appears only as a reaction to prior hidden violence.<sup>23</sup> Since it ends

<sup>22</sup> The title of the movie refers to the symbolically ambivalent and interpretively challenging fact that the pastor puts white ribbons on children's arms as a sign of their purity, that should remind them not to commit any more sins.

<sup>23</sup> In *Caché* (Hidden), the bourgeois couple living in Paris starts receiving anonymous disturbing tapes, apparently for no reason. It turns out that the husband's moral misdeeds from early childhood are probably to blame: a jealous child's manipulation put an Arab boy, whose parents died in the 1961 Paris

with the beginning of the First World War, Haneke's story also serves as a political metaphor. The oppressed authoritarian generation is the one that later provided the popular terrain for political legitimization of National Socialism, and finally for the horrors of the Second World War, arguably the ultimate evil in the history of mankind, even if one measures evil solely by a simple quantitative criterion such as the number of deaths.

Haneke's question for Edyvane is where do austerity in the public sector and new civic ethics bring us? This ontology is much richer than the initial Gorky's story on limited socioeconomic roots of violence. Does minimal consensus on the sovereignty of evil leave all the evils coming from deeply entrenched structures of Western societies intact? Does political morality in the liberal framework offer too little and come too late? We will return to this in the conclusion.

The opposite ontology is displayed in Sam Peckinpah's *Straw Dogs* from the early 1970s, another film on violence. The role of David, a talented mathematician, is played by Dustin Hoffman. His habitus is one of an inhibited stereotypical "nerd" with big glasses. He symbolizes politeness and civilization. He arrives in a village in Cornwall with his wife, to work on his mathematical equations in the peace of her small and picturesque birthplace. The local bullies soon perceive his weakness, and violent evil arises. First his cat is killed, then his wife is raped. As he defends the village idi-

massacre, into an orphanage instead of possible adoption. The film is an allegory for the French colonial guilty consciousness and political violence towards Arabs.



ot from the drunken mob, a final massacre ensues in which David is victorious. Pushed to the edge, his violent nature emerges and he defends himself, his house and his family. One of the possible interpretive points is that violence can only be constrained by counter-violence, not by talk, deliberation or nice manners. Violence, a natural force, understands only the language of violence. If this animalistic ontology<sup>24</sup> is combined with liberal politics, the outcome is bleak.

The question is how far does the sovereignty of evil allow evil to be used to fight and constrain evil? The preceding decade provided a controversial example: the US foreign policy and military operations throughout the world have been following Peckinpah's elementary precept, literally dressed in a discourse of evil (Petković, 2005). Even the recent "State of the Union" addresses employ the imagery of danger and darkness, of "evil out there", and use military actions as political metaphors for American unity.<sup>25</sup> Our theme here is not the US foreign policy, which could perhaps better be subsumed under Haneke's chief trope of repression producing "evil" (which is then personalized and punished to

clear one's guilty conscience), but Edyvane's liberal political theory. The question to him is: does the sovereignty of evil mean that political structures may and should fight fire with fire? The answer could be that the liberal framework allows for conditioned repression as a necessary deterrent. N.B. that one possible Peckinpah's point is also that if David had been firmer and more resolved, than the apotheosis of violence wouldn't have taken place: firm and clear, "austere" rules may sometimes be effective and prevent an escalation of evil.

That brings us to the last discursive example in this section, where Peckinpah's violent animals are endowed with free will and consciousness. Since they are turned into morally and politically autonomous subjects, the dire penal consequences are justified. In Lars von Trier's early 2000s *Dogville*, evildoers are more than just dogs. The simple scenery of the film, as if it were a theatre play, strengthens the bare-boned ontological message of the plot that tells a story about the roots of evil. Grace (played by Nicole Kidman) escapes from gangsters into a small American town, where she is accepted as part of the community.<sup>26</sup> She starts doing good deeds in order to be accepted by the town council as a permanent resident. Life looks happy until Grace is sought by the police twice. The town folk feel endangered and Grace is requested to do more work for the residents to redeem herself. She soon turns into a victim of oppression. Grace is exploited, sexually abused and raped. Finally, she becomes a slave in chains. The seemingly caring town intellectual Tom

<sup>24</sup> The titular phrase is taken from the fundamental Taoist document *Tao Te Ching* (The Book of Path and Virtue) attributed to Laozi. In the 5<sup>th</sup> song of the book, it is said that the universe does not care for "straw dogs" (which were symbolically burned and stepped over during the public feasts in imperial China): *Heaven and earth do not act from any wish to be benevolent; they deal with all things as the dogs of grass are dealt with* (Laozi, 6<sup>th</sup> Ct B.C.).

<sup>25</sup> Barack Obama, *2012 State of the Union Address: Enhanced Version*, <http://www.youtube.com/watch?v=Zgfi7wnGZIE>

<sup>26</sup> Although the film is a part of Von Trier's "American Trilogy", the message is universal, like in the case of Gavras' *Z*.

makes a sentimental advance to her and is rejected. This hypocritical coward then becomes the leader of the evil flock of torturers and exploiters, “nobly” opting for her detention instead of rape. When gangsters finally arrive, it turns out that the mob leader is Grace’s father. Gangsters kill all the residents in what seems to be a just retribution. The town is burned and Grace kills Tom herself.

One of the possible readings is the following: a simple, almost vulgar Christian symbolism is at work, as in Golding’s story. “Grace” is here to give a chance, in escape from the Lord Father, who wisely knows that people have to be constrained by repression and harsh laws; that they have to fear violence so as not to inflict it upon one another. The more Grace gives to people, the more she is abused, until she finally learns the true human nature. Since they show no remorse after all they have done, she accepts her father’s vengeance in the well-known Old Testament style. The city is burned like Sodom and Gomorrah, and the only being that survives is the town dog – “Moses”. Alongside this Biblical layer, there is also an ontology of evil at work. In a text on Von Trier’s *Dogville*, Andrea Brighenti accordingly remarks:

The presence of Grace turns out to be a significant and even abundant economic resource – sexual resources included. The ragged, ignorant inhabitants of Dogville transform themselves into slaveholders. Paradoxically, then, it is not because they are poor that they begin to do bad deeds – as the philanthropist argues – but because they are no longer as poor as they used to be (Brighenti, 2006: 106).

Unlike in Gorky and Haneke, evil does not come from society, and it can even thrive in an affluent society. Ontologically postulated freedom implies moral and penal responsibility for violent evildoers. Viewed in that perspective, the social state paternalism and belief in curing evils through economic and social progress turn out to be misguided and arrogant.<sup>27</sup> The Old Testament view of human nature brings Old Testament justice.<sup>28</sup> If we accept this ontology, the question is whether preventative ethics in its social impulses for amelioration would produce greater evil? Of course, in its narrower sense, it can accommodate a deterrent view which uses the threat of evil to prevent greater evil, as both films on the Right, Peckinpah’s as well as Von Trier’s, seem to imply.

<sup>27</sup> In Von Trier’s controversial *Manderlay*, also a part of his American trilogy, a negative picture of human nature is paired with skepticism towards democracy that ultimately produces more chaos than the authoritarian regime of governing, since it allows evil natures, now endowed with political rights and decision-making opportunities, to fully manifest themselves.

<sup>28</sup> Von Trier has a negative view of nature. In *Antichrist*, a phantasmagorical fox speaks nature’s motto, congested into words: “Chaos reigns!” In an interview for Croatian newspapers, Von Trier explicitly spoke about such an understanding of nature: “When you look at how nature works, how life is procreated in nature, how there is lots of killing and suffering, I find it hard to accept that God created such a world. All that killing and suffering is such a bad idea” (*Nacional*, 26<sup>th</sup> January 2010, translated from Croatian by K. P.). Lars Von Trier became a Catholic when he turned 30. For a quasi-theological interpretation of *Antichrist* as a film that depicts an alternative world created by Satan, cf. Ebert, 2009.

### Conclusion: Will Preventive Morality Extract Us from the Gutter?

The time is ripe to sum up how Edyvane's theory looks after our consecutive probing into the ontology of evil offered by the fictional discourses in literature and film, both on the Left and on the Right.

Against the ontology of the Left, it should survive, at least in its wider conception of curing evils in society producing violence (Gorky's working class), while in the narrower sense it could not do enough, especially if the problem is in faceted repression, not only economical but multi-structural, involving not only economy, but religion, family and gender roles (the more ambitious Haneke's story). Within this ontological framework, preventive civic ethics could give too little and arrive too late. A narrow consensus on sovereign evil could lead to reproduction of old sovereign evils. Haneke's *White Ribbon* discretely presages Nazism. Ultimately, he tells us, these structures of repression can lead to Arendtian total "moral collapse". It is the evil Edyvane notices and – because of particularly vile characteristics of the project – clearly classifies as sovereign evil (Edyvane, 2012: Outline, 5).

Against nature, as something that eschews not only phalanstery (Dostoyevsky), but finally all socializing and civilizing projects, no politics fares well. By virtue of its definition, within this ontological framework of evil, nature is simply outside of politics' reach. Since the sovereignty of evil cannot practically stop all evils, extreme de Sadean natures will always perform evil acts outside of society's and politics' reach, which can only react to evil's consequences. But the ontology which says that nature is evil

and that it can generally be amended with a bit of a civilizing repression,<sup>29</sup> or even fear of evil, could be accommodated within the framework of Edyvane's ideas. Golding's boys are not left alone to their dark hearts, and neither are their modern counterparts in Houellebecq's prose, or Peckinpah's straw dogs: liberalism offers minimal civilizing potentials and protection of "life, liberty and property" within the framework of austerity and minimal consensus. The backbone of Hobbesian liberalism is firm. However, its limits are in the moral autonomy of the subject. Sanctions in the Old Testament style are perhaps harsh, but autonomy and freedom legitimate using at least some form of evil to respond to prior evil. Liberalism must risk evil to be done, since it gives its subjects an option to choose. This is a point that can be drawn from Von Trier.

There is another point in liberalism having a limited reach in order to preserve the liberty of its subjects. Radical social engineering in the Huxleyan sense would possibly eradicate evil, but it would also eradicate politics. Pala may be a non-violent project, achieving a perfect society of happy and conscious expanding subjects, but it does so at a

<sup>29</sup> It is quite another story when "natural" violence is intermingled with a primitive local culture of violence. This is explored in *Wake in Fright*, a film by Ted Kotcheff from the early seventies, also known as *Outback* (Kotcheff also directed *First Blood*, a film that fell prey to the Rambo franchise). In that film, the central character is a teacher who gets stuck in Australian outback where people drink gallons of beer, play primitive gambling games, take part in drunken brawls and in just as drunken kangaroo hunts, shooting animals just for fun from their pick-up trucks.

totalitarian price. No matter how justifiable from the utilitarian perspective it may appear, it is not only deeply illiberal to give pills to young Adolph, it would kill all politics as well. I guess Hannah Arendt would be opposed to that. Contemporary Britain isn't Pala; the West isn't either, and for liberal political theorists, it does not need to become Pala.

What does that leave us with? It depends on the ontology of evil and the precise way we decide to interpret Edyvane's theory. If we accept the ontology "of the Right" (nature and civilizing value of repression) and we say that austerity is socially ambitious enough, then evil will continue to thrive; it will not be prevented by minimal political consensus in contemporary societies. If it is the ontology "of the Left" we accept (society and its reform), then Edyvane's civic ethics might not do much, since society will continue to produce evils, especially if we accept Haneke's more demanding view of multiple repressive structures that produce evil. To put it short: is it Houellebecq or Haneke, and how much and what kind of political intervention in society does Edyvane's position allow? Empirically speaking, of course, the difficulties in achieving consensus remain. If we are faced with a deep ideological divide and authoritarian structures that, together with capitalism, produce class differences, like in Gavras' *Z*, that could be too much for any civic ethics provided by political theory. Edyvane accepts that society is "deeply divided" (Edyvane, 2012: Outline, 2). But *Z* tells us it could be too divided. Since members of society are "playing wholly different games", even a "rough consensus" could be a hard thing to achieve (*ibid.*: Outline, IV, 6).

Whatever ontology of evil we accept, which is finally an empirical question of *truth* about evil in the world (and not of fictional discourses that vividly portray it), I hope that this essay succeeded in showing that discussion on the ontology of evil is important. In building a political theory of evil, one must take into account how evil works. In order to effectively cure the consequences, one might have to cure the causes that lead to evil. It is important to understand evil in order to battle it. Edyvane writes that "treating evil as a political category involves focusing less on the issue of its agency and more on its harmfulness – less on its causes and more on its effects" (*ibid.*: Outline, 4), but that might leave us with impoverished political agnosticism. We have to know what we are dealing with in order to politically act against it. But do political liberalism and Edyvane's understanding of political theory in that context offer a solution for the political crisis Edyvane rightly diagnoses?

#### *Society and Nature: A Double Disaster?*

I intentionally left the hardest ordeal for the end. There is yet one film – cold, misanthropical and pessimistic – that builds on literature and thus brings our two explored mediums, literature and film, together. Kubrick's *Clockwork Orange*<sup>30</sup> from the beginning of the 1970s is a dystopia that functions in the present

<sup>30</sup> There is some controversy surrounding different versions of Burgess' novel. The early American version of the book excluded the final "metanoia" chapter where the main character sees the errors of his ways. Kubrick filmed the pessimistic, shorter version, which is the natural one to employ in the theoretical discussion on politics – a pessimistic activity that usually does not rely on spontaneous moral volte-face.

time as a deeply pessimistic picture of contemporary liberal-democratic societies. It is also a careful fictional exercise in the analysis of ontology of violent evil. The plot is worth a short recounting.

The main character Alex is the evil leader of a gang of wanton youth, not deprived in any obvious way. The dystopian society is affluent and young evil-doers come from affluent families. They have the opportunity to school themselves; they have free time and all the possibilities for non-violent self-fulfillment. However, they beat, kill and rape their fellow citizens. Betrayed by his gang co-members (“droogs”), Alex gets 14 years in state prison for murder. His punishment brings no moral advance. When the Bible is read in prison, the prisoners burp, thus reminding the viewer of Huxley’s observations on the impotence of moral education and Western penal policies. Alex is then exposed to the Ludovico technique, an experimental behavioral treatment creating a conditional reflex that makes the subject physically sick when his first violent impulse awakens. When the effectiveness of the procedure is demonstrated, the minister of the interior is proud. The priest (the one who ineffectively reads the Bible in prison) objects to the technique on the grounds that it eliminates free will, somewhat similarly to the ideas presented in Von Trier’s *Dogville* – or to the ideas of C. S. Lewis, Christian apologist and author of *The Chronicles of Narnia*, who in his own time published a paper on penal policy in “an obscure Australian journal” (Tonry, 2011: 19). He opted for (if necessary strict, but) transparent punishment, based on moral guilt and criminal responsibility of the criminal, and against disciplinary reformation of the subject, which Lewis saw

as the penal ideal that punishes the innocent, eliminates freedom of choice as well as the traditional possibility of mercy, and ultimately rests on some dubious “pattern of ‘normality’ hatched in a Viennese laboratory” (Lewis, 2011: 93).<sup>31</sup> The official response to the priest (and to Lewis) is that the government and the people are not interested in “subtleties of higher ethics”, but that they simply want to solve the problem of crime effectively, cut it down and reduce the prison population.

The Ludovico treatment is deeply illiberal – and effective, like Huxley’s Palanese procedures. After the treatment, Alex finds it impossible to be violent and as such he becomes the victim of those who had feared him and suffered violence from his hands. Since during the treatment Alex unfortunately listened

---

<sup>31</sup> Cf. early plaidoyer for scientification of penal policy, i.e. “the systematic assistance of psychiatrists, psychologists, and social investigators”, in: Glueck, 2011: 78. In the world of film, the theme of disciplinary oppression in institutions with nominal purpose to cure and reform the subjects is classically explored in Miloš Forman’s *One Flew Over the Cuckoo’s Nest*, from mid 1970s. Mostly harmless patients, subject to different psychiatric diagnoses and psychoactive medicines that make them numb are terrorized by evil nurse Ratched and other staff. In the depressing ending, subject who leads the tactical subversions within the institution and undermines disciplining authorities is lobotomized and thus turned into a human vegetable. The film is more of study in disciplinary power in Foucauldian sense (Foucault, 1975; 1980; 1997; Petković, 2010), with subjectless, a-liberal ontology of power struggles, which uses totally different theoretical language than Edyvane and is placed outside of humanistic tradition that more or less informs elementary ontology of liberalism.

to the grandiose music of Ludwig Van Beethoven, the composer he adores, he also developed a behavioral aversion to it. Alex is then used as a political weapon by the opposition, accusing the government of totalitarianism. By the means of Beethoven's music, he is forced to jump through a window and then portrayed in the press as a victim of the government's oppression. The minister of the interior gives him the reverse treatment that removes the aversion to violence and well-paid sinecure in exchange for silence about his case and for not pressing charges. Alex's evil grimace returns. He is filled with joy, and in the end he claims that he "was cured, all right".

The film offers anthropological, societal and political pessimism in portraying contours of evil in contemporary societies. Man is evil and does evil when opportunity arises: Alex was violent, but all of his former victims are also violent when they encounter him. The homeless guy, whom Alex and his droogs beat up, attacks Alex when he recognizes him and sees that he is helpless. Alex's former droogs now work in the police: they also beat and torture him to pay him back for the beating and domination when he was the leader of the group; his former bourgeois victims torture him and use him for political means. There is no remorse and no forgiveness in *Clockwork Orange*, and society and politics do not help. Alex's family is alienated, his parents are afraid of him,<sup>32</sup> social workers and probation officers are impotent when it comes to leading him to the right track. Classical penal policy can-

not reform Alex, while the new scientific one, aside of being illiberal, makes mistakes. In *Clockwork Orange*, even science is not to be trusted. Cynical liberal democratic politics is not interested in following a rational policy course, but only in remaining in power, while sensationalist media seeking scandals go back and forth from amplifying the problem of violence and praising the program to grizzly stories on abuse of human rights and totalitarian intrusions of the government. On the top stands the culture of blasé bourgeois society, the one that should provide a societal basis for parliamentary liberal democratic politics: the homes of the rich are burdened with decadence of clothing, strange habituses of their owners, phallic statues and kitschy interior design. The society and politics are disastrous, and that does not help the burden of human nature.

The final hard question for Edyvane is the following: if evil is a cumulative product of our societies' different institutions and human nature, what can be done by dysfunctional liberal democratic politics and political theory that tries to govern it with ideas for civil virtue? If things are that bad, then one can (if one does not want to summon the cultural pessimism of Mel Gibson's *Apocalypto*) recall Leo Strauss' (in)famous remark that modern political science fiddles while Rome burns, but is excused, since it does not know that Rome burns and it does not know that it fiddles. In other words, is political theory, constrained in the narrow empirical and normative framework of the given situation, a political theory in a straightjacket? Are we fiddling together with Edyvane if we make evil our sovereign concept, with the weak comfort that political theory, unlike the implicitly conservative polit-

<sup>32</sup> One might argue that Alex's nature is a product of his dysfunctional family, which is in turn a product of the alienated industrial society.

ical science that ideologically produces existing (“burning”) structures wishing to scientifically explain them, is at least more or less aware that it is fiddling, since it perceives the crisis and understands “evil” is the problem?

In the area of human violence and violent crime I chose to highlight in this essay, some authors claim that the conservative approach, with the lack of societal vision and constructive political programs, has produced only further decadence of society. Instead of aspirational solutions that could lead to development and social progress – this is the type of political morality Edyvane puts aside – one looks for the problems of the existing social order:

Lacking a ‘vision thing’ with which to imagine the future and direct society the imagination of the political elite (indeed of western culture more generally) has withered and where there was previously a sense of possibilities and improvement, today’s energy is put into attempts at damage limitation and harm reduction. Within this more limited mindset the tendency is to shift one’s eyes from the horizon and onto the ‘gutter’ to discover ad nauseam the dangers that lurk there (Waiton, 2009: 372).

In the literature on criminal justice policy-making, this approach is also known as “governing through crime” (Simon, 2007), where, instead of building a better society, many of its essential supporting institutions are criminalized, i.e. governed with fear of crime and regulated with criminal law (for example, schools and families). The consequence of this kind of policy-making which alters society is that society falls more and more into the “gutter”. The skeptical question could then be: do we want to fiddle – govern ourselves through evil – as “decadent” liberalism does? Luckily, there is also a skeptical answer to this question, with which I will conclude.

This modest fiddling has been going on for a long time. It has proven itself to be more robust and more successful than other more grandiose political orchestras that, instead of utopian music, produced the great sovereign evils of history. Searching for the minimal consensus on sovereign evil could be political liberalism at its best.<sup>33</sup> Playing with metaphors, Rome could burn for a long time. Perhaps the fire will die out one day, leaving some buildings intact for us to live together and possibilities to build new ones. If that happens, it is a big praise for Edyvane’s effort.

---

<sup>33</sup> An alternate take could speak of “liberalism with skeptical face” that, similarly to democracy in Churchill’s famous adage, turns to be the least bad solution, and politically survives after all the “epistemological” and political challenges (Kurelić, 2002).

## REFERENCES

### A. Theory

- Brighenti, Andrea (2006) Dogville, or, the Dirty Birth of Law. *Thesis Eleven*, 87 (1): 96-111.
- Christie, Nils (1986) Images of man in modern penal law. *Contemporary Crises*, (10) 1: 95-106.
- Cvijanović, Hrvoje (2007) Političko prirodno stanje: revizija Hobbesova modela, Rousseau i de Sade [Political State of Nature: Revision of Hobbesian Model, Rousseau and Sade]. *Politička misao* [Political Thought], (44) 1: 31-51.
- Eagleton, Terry (2005) *Teorija i nakon nje* [After Theory]. Zagreb: Algoritam.
- Eagleton, Terry (2011) *O zlu* [On Evil]. Zagreb: Ljevak.
- Edyvane, Derek (2012) *Civic Virtue and the Sovereignty of Evil: Political Ethics in Uncertain Times*. London: Routledge (manuscript).
- Foucault, Michel (1975) *Surveiller et punir: naissance de la prison*. Paris: Gallimard.
- Foucault, Michel (1980) *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977* (Gordon, Colin, ed.). New York: Pantheon Books.
- Foucault, Michel (1997) *Il faut défendre la société: cours au Collège de France (1975-1976)* [Society Should be Defended: Course at Collège de France 1975-1976]. Paris: Seuil & Gallimard.
- Gadamer, Hans Georg (1978) *Istina i metoda* [Truth and Method]. Sarajevo: Veselin Masleša.
- Glueck, Sheldon (2011) [1928]. Principles of a Rational Penal Code, in: Tonry, Michael (ed.), *Why Punish? How Much? A Reader on Punishment*. Oxford: Oxford University Press, pp. 71-90.
- Grondin, Jean (1999) *Smisao za hermeneutiku* [Sense for Hermeneutics]. Zagreb: Matica hrvatska.
- Heidegger, Martin (1985) *Bitak i vrijeme* [Being and Time]. Zagreb: Naprijed.
- Kurelić, Zoran (2002) *Liberalizam sa skeptičnim licem* [Liberalism With a Skeptical Face]. Zagreb: Barbat.
- Lewis, Clive Staples (2011) [1949]. The Humanitarian Theory of Punishment, in: Tonry, Michael (ed.), *Why Punish? How Much? A Reader on Punishment*. Oxford: Oxford University Press, pp. 91-96.
- Lindblom, Charles (1990) *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand & Shape Society*. New Haven and New York: Yale University Press and Russell Sage Foundation.
- Marsh, David, Furlong, Paul (2002) A Skin not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science, in: David Marsh and Gerry Stoker (eds), *Theory and Methods in Political Science*. London: Palgrave, pp. 17-41.
- Petković, Krešimir (2005) *Kako objasniti vanjsku politiku Sjedinjenih Američkih Država? Različiti pristupi objašnjava vanju američke uloge u svijetu* [How to Explain American Foreign Policy? Different Approaches in Explaining the American Role in the World]. *Politička misao*, 41 (4): 122-145.
- Petković, Krešimir (2010) Michel Foucault and the Ontology of Politics: *E Pluribus Unum?* *Politička misao*, 47 (3): 176-202.
- Rivera Beiras, Iñaki (2005) State form, labour market, and penal system: The



- new punitive rationality in context. *Punishment & Society*, (7) 2: 167-182.
- Schmitt, Carl (1996) [1932,] *The Concept of the Political*. Chicago: Chicago University Press.
- Simon, Jonathan (2007) *Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford: Oxford University Press.
- Strauss, Leo (2001a) [1932,] Napomene uz Pojam političkoga Karla Šmita [Notes on Carl Schmitt, The Concept of the Political], in: Samardžić, Slobodan (ed.), *Norma i odluka: Karl Šmit i njegovi kritičari* [The Norm and the Decision: Carl Schmitt and His Critics]. Beograd: Filip Višnjić, pp. 69-84.
- Strauss, Leo (2001b) [1932,] Pismo Karlu Šmitu [Letter to Carl Schmitt], in: Samardžić, Slobodan (ed.), *Norma i odluka: Karl Šmit i njegovi kritičari*. Beograd: Filip Višnjić, p. 84.
- Sutlić, Vanja (1989) Kako čitati Heideggera: Uvod u problematsku razinu "Sein und Zeit"-a i okolnih spisa [How to Read Heidegger: An Introduction to the Problematic Dimension in Sein und Zeit and Surrounding Writings]. Zagreb: August Cesarec.
- Tonry, Michael (2011) Introduction, in: Tonry, Michael (ed.), *Why Punish? How Much? A Reader on Punishment*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-28.
- Waiton, Stuart (2011) Policing after the crisis: Crime, safety, and the vulnerable public. *Punishment & Society*, 11 (3): 359-376.
- B. Literature**
- Bulgakov, Mihail (2000) [1925,] *Kobna jaja* [The Fatal Eggs]. Zagreb: Sympriint.
- Burgess, Anthony (1962) *A Clockwork Orange*. London: Heinemann.
- Camus, Albert (1996) [1942,]. *L'étranger* [The Stranger]. Paris: Gallimard.
- Camus, Albert, Koestler, Arthur (2002) [1957,]. *Réflexions sur la peine capitale* [Reflexions on the Death Penalty]. Paris: Gallimard.
- de Sade, D. A. F., Marquis (2004) [1791,]. *Justine ili nedaće kreposti* [Justine or The Misfortunes of Virtue]. Zagreb: Globus.
- Dickens, Charles (1838) *Oliver Twist; or, The Parish Boy's Progress*, <http://www.gutenberg.org/ebooks/730>
- Dostoyevsky, Fyodor Mikhaylovich (1866) *Crime and Punishment*, <http://www.gutenberg.org/ebooks/2554>
- Dostoyevsky, Fyodor Mikhaylovich (1872) *Demons (The Possessed)*, <http://www.gutenberg.org/ebooks/8117>
- Genet, Jean (2010) *Čudo ruže* [The Miracle of the Rose]. Zagreb: Disput.
- Golding, William (1954) *Lord of the Flies*. London: Faber and Faber.
- Gorky, Maxim (1907) *Mother*, <http://www.gutenberg.org/ebooks/3783>
- Houellebecq, Michel (2001) [1998,] *The Elementary Particles*. New York: Vintage.
- Hugo, Victor (1862) *Les Misérables* [The Wretched], <http://www.gutenberg.org/ebooks/135>
- Huxley, Aldous (1962) *The Island*, <http://www.huxley.net/island>
- Kafka, Franz (1994) *Proces & Preobrazba* [The Trial and The Metamorphosis]. Zagreb: ABC.
- Kafka, Franz (2004) *Dvorac* [The Castle]. Zagreb: Globus.
- Kafka, Franz (2007) [1919,] *In the Penal Colony*, <http://records.viu>

- ca/~johnstoi/kafka/inthepenalcology.htm
- Laozi (6<sup>th</sup> Ct B.C.) *Tao Te Ching* [The Book of Path and Virtue], <http://www.yellowbridge.com/onlinelit/daodejing05.php>
- Lessing, Doris (2008a) [1962<sub>1</sub>]. Introduction: 1993, in: *The Golden Notebook*. New York: HarperCollins, pp. vii-ix.
- Lessing, Doris (2008b) [1962<sub>1</sub>]. Introduction: 1971, in: *The Golden Notebook*. New York: HarperCollins, p. xi-xxvii.
- Musil, Robert (2004) [1906<sub>1</sub>]. *Pomutnje gojenca Törlessa* [The Confusions of Young Törless]. Zagreb: Globus.
- Nietzsche, Friedrich (1999) [1895<sub>1</sub>]. *Antikrist* [The Antichrist]. Zagreb: Izvori.
- Oesterheld, Héctor Germán, López, Francisco Solano (2008) *Eternaut* [The Eternaut]. Zagreb: Fibra.
- Orwell, George (2003) [1949<sub>1</sub>]. *Nineteen Eighty-Four* (with introduction by Thomas Pynchon). London: Penguin.
- Solženjicin, Aleksandar (2004) [1962<sub>1</sub>]. *Jedan dan Ivana Denisoviča* [One Day in the Life of Ivan Denisovich]. Zagreb: Globus.
- Vian, Boris (1992) [1949<sub>1</sub>] Fog, in: *Blues for a Black Cat and Other Stories*. Lincoln, NE: University of Nebraska Press, pp. 77-86.
- Žižek, Slavoj (2008) *O nasilju* [Violence (Big Ideas)]. Zagreb: Ljevak.
- C. Films**
- Boorman, John (1972) *Deliverance*, <http://www.imdb.com/title/tt0068473>
- Boorman, John (1974) *Zardoz*, <http://www.imdb.com/title/tt0070948>
- Brook, Peter (1963) *Lord of the Flies*, <http://www.imdb.com/title/tt0057261>
- Forman, Miloš (1975) *One Flew over the Cuckoo's Nest*, <http://www.imdb.com/title/tt0073486>
- Gansel, Dennis (2008) *Die Welle* [The Wave], <http://www.imdb.com/title/tt1063669>
- Gavras, Costa (1969) *Z*, <http://www.imdb.com/title/tt0065234>
- Gibson, Mel (2006) *Apocalypse*, <http://www.imdb.com/title/tt0472043>
- Haneke, Michael (2005) *Caché* [Hidden], <http://www.imdb.com/title/tt0387898>
- Haneke, Michael (2009) *Das weisse Band: Eine Deutsche Kindergeschichte* [The White Ribbon], <http://www.imdb.com/title/tt1149362>
- Hirschbiegel, Oliver (2001) *Das Experiment* [The Experiment], <http://www.imdb.com/title/tt0250258>
- Hook, Harry (1990) *Lord of the Flies*, <http://www.imdb.com/title/tt0100054>
- Ebert, Roger (2009) Roger Ebert's Journal: A devil's advocate for 'Antichrist', *Chicago Sun-Times*, 19<sup>th</sup> May, [http://blogs.suntimes.com/ebert/2009/05/a\\_devils\\_advocate\\_for\\_antichri.html](http://blogs.suntimes.com/ebert/2009/05/a_devils_advocate_for_antichri.html)
- Kotcheff, Ted (1971) *Wake in Fright (Outback)*, <http://www.imdb.com/title/tt0067541>
- Kotcheff, Ted (1982) *First Blood*, <http://www.imdb.com/title/tt0083944>
- Kubrick, Stanley (1971) *A Clockwork Orange*, <http://www.imdb.com/title/tt0066921>
- Milius, John (1982) *Conan the Barbarian*, <http://www.imdb.com/title/tt0082198>
- Peckinpah, Sam (1971) *Straw Dogs*, <http://www.imdb.com/title/tt0067800>
- Von Trier, Lars (2003) *Dogville*, <http://www.imdb.com/title/tt0276919>

Von Trier, Lars (2005) *Manderlay*, <http://www.imdb.com/title/tt0342735>    Von Trier, Lars (2009) *Antichrist*, <http://www.imdb.com/title/tt0870984>

### **Politička etika prevencije i ontologija zla: nekoliko pouka iz književnosti i filma**

SAŽETAK U tekstu se polazi od različitih diskursa o zlu kako bi se ispitala politička teorija Dereka Edyvanea koji nastoji izgraditi preventivnu političku etiku koja počiva na konceptu "suverenosti zla". Rasprava se ograničava na specifično "zlo" – nasilje i nasilni zločin – a njegovi uzroci, posljedice i indicirana politika koja se s njim mora nositi, zahvaća se terminom "ontologija". Osnovna je ideja u tome da Edyvane mora preciznije odgovoriti na pitanje što zlo jest i kako ono funkcionira da bi ga postavio za suverena. Izbjegavanje posljedica zla i izgradnja političkog konsenzusa oko velikih zala pretpostavlja razumijevanje njihovih uzroka. Metoda istraživanja koja analizira fikciju legitimira se time što Edyvane sam u svojim istraživanjima analizira umjetnička djela i lijepu književnost ali, važnije od toga, time što klasični romani i filmovi nose oštar uvid u problematiku i sadržavaju kvalitete što ih čine korisnima u fazi istraživanja u kojoj se formuliraju različite hipoteze što ih kasnije treba testirati. Nakon što se istraže različiti diskursi – koji vide prirodu, društvo, politiku, ili sve to zajedno, kao uzrok nasilnog zla, i impliciraju različite ideje za njegovu kontrolu i iskorjenjivanje – te se Edyvaneova teorija testira u tim diskurzivnim okvirima, dolazi se do provizornog zaključka da je politički liberalizam možda najbolje što do danas imamo.

KLJUČNE RIJEČI Edyvane, zlo, ontologija, politička teorija, politička etika, književnost, film, nasilje, zločin

— |

| —

— |

| —

# THE PLURALITY OF EVIL

**Enes Kulenović**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Prethodno priopćenje  
Primljeno: ožujak 2012.

**Summary** The author discusses the political implications of the sovereignty of evil, which is the core concept introduced by Derek Edyvane in his forthcoming book *Civic Virtue and the Sovereignty of Evil*. The author's main argument is that citizens would have a hard time achieving a consensus on the preventive politics worth pursuing without first reaching an agreement regarding the evil they are trying to prevent. The problem is that the concept of sovereign evil is plural in its nature and, therefore, leads to new conflicts, rather than to a consensus among citizens. The article tries to identify instances in which a competing understanding of this concept might arise, and concludes by arguing that the model of preventive politics requires more than mere recognition of sovereign evil to become politically viable.\*

**Keywords** Edyvane, pluralism, preventive politics, evil

## Introduction

In his book *Civic Virtue and the Sovereignty of Evil: Political Ethics in Uncertain Times*, Derek Edyvane continues the long tradition of finding a common ground for political action not in what we aspire to achieve – *summum bonum* – but in what we collectively want to prevent from happening – *summum malum*. However, unlike his predecessors he is not primarily interested in issues of stability or legitimacy or justice, but

in civic virtue. The problem that arises in diverse societies is how to achieve a consensus on important political issues among citizens who hold very different and sometimes even conflicting moral values. The character of civic virtue is one such important issue. One possible answer to the diversity dilemma, as Thomas Hobbes realized, is to put aside all those differences that bring us into conflict with each other and concentrate on preventing the things we all want to

---

\* The early draft of this paper was presented at the symposium *Civic Virtue and the Sovereignty of Evil* that took place at the University of Rijeka on 20th October 2011. I would like to thank the participants at the symposium, including Derek Edyvane, for their insightful questions and comments.

avoid from happening. This is the core of preventive politics, either in the context of religious diversity in mid-17<sup>th</sup> century England that Hobbes was facing or of multicultural diversity we are facing today – citizens can find a common political language through identifying the social evils they want to avoid at any cost.

This type of politics is much less ambitious than aspirational politics, which strives not only to stop civil wars, acts of genocide, wide-spread poverty, massive unemployment or worse, but also to offer a more positive political vision. The problem with aspirational political projects is that they are based on an assumption that we can reach an agreement on common good that we as a political community want to pursue or on basic principles of justice we all want to embrace. Edyvane joins the theorists who are skeptical about such aspirational political projects (Geuss, 2008; Gray, 1997, 2000; Hampshire, 1989, 2001; Judt, 2010), and chooses the two most influential models in recent political theory – Sandel’s “politics of common good” and Rawls’s “politics of right” – to illustrate in what way aspirational politics stumbles when faced with the diversity dilemma. We can use Rawls’s concept of “burdens of judgment” to show how Sandel’s approach failed to resolve the problem of conflicting conceptions of good. As long as we assume that citizens can hold reasonable, but mutually exclusive conceptions of good, we are faced with the problem of formulating what the politics of common good should actually entail. In the same vein that Sandel presumes the existence of political consensus on the ideal of common good, Rawls, more modestly, presumes the existence of a consensus on the prin-

ciples of justice. However, the similar problem arises, Edyvane argues, when we need to formulate these basic principles of justice. Even if unbiased, unprejudiced, well-informed and reasonable, citizens still might disagree on what principles of justice their community should embrace. This is the reason why Edyvane turns to the preventive character of public morality and hopes to find a basis in “the prevention of great evils” (Edyvane, 2012: IV, 1) for establishing a consensus on civic virtues. The assumption here is that although all reasonable people might not be able to agree on the common good or the principles of justice, they will be able to agree when it comes to identifying such great evils and their prevention.

The philosophical narrative underlining Edyvane’s core argument is a variant of ethical naturalism (using as its starting point shared historical experience rather than the facts about human biology). He follows Stuart Hampshire in his claim that there are universal evils that affect human beings qua human beings, not as members of a specific culture or moral tradition. As Hampshire points out: “there is nothing mysterious or ‘subjective’ or culture bound in the great evils of human experience” (Hampshire, 1989: 90). Edyvane embraces this line of argument when he, for example, talks about starvation as being “identifiable as evil independently of any particular set of moral beliefs” (Edyvane, 2012: IV, 9). These are, we could say, pre-metaphysical evils because they do not rely on any specific metaphysical framework to be recognized as evils. One could argue that there are no such pre-metaphysical evils and that recognizing something as evil always presupposes certain metaphysical concepts, but this is not the line

of argument I want to explore in this paper. My aim is to show that, even if we accept Hampshire's and Edyvane's idea that there are universal evils all reasonable people want to avoid, this idea can not, at least in the realm of politics, do the job Edyvane wants it to do. The main reason for this is that the concept of evil, just like the concepts of good and justice, is open to plural interpretation and, therefore, fails to resolve the diversity dilemma. Preventive politics faces the same challenge both politics of common good and politics of right face.

### Edyvane on the Plural Character of Evil

Edyvane talks about different understandings of the concept of evil in two instances. In chapter four of the manuscript, he distinguishes between the concepts of *evil* and *harm*. *Evil* is understood as something brought about by human agency (such as genocide), while *harm* is defined as a type of evil that is not necessarily brought about by actions of other persons (such as starvation). Often it is very hard, Edyvane points out, to make a clear distinction between evils that came about through human interference and those that do not involve any such interference. For example, although we can universally recognize poverty as an evil, poverty itself can be caused by human action, by natural causes or by the combination of both. Determining the right causes of a specific evil in a specific context often results in irresolvable arguments and, therefore, lowers the possibility of reaching a consensus on the true nature of evil addressed. This is why Edyvane introduces the concept of *basic evil* where the level of harm is the crucial element and not its true cause. The concept of *basic evil* is contrasted with

the concept of *moral evil* which necessarily presupposes that specific evil was brought about by the actions of rational agents. The politics of prevention of great evils should leave the task of identifying the perpetrators or causes of such evils aside and concentrate on alleviating terrible suffering independently of its source.

The second instance where Edyvane talks about different types of evil is when he introduces the distinction between *contingent basic evil* and *sovereign basic evil*. In the case of *contingent basic evil*, something is recognized as a basic evil from the perspective of a specific moral tradition, but is not necessarily identified as evil by members of other moral traditions. Edyvane gives the example of the egalitarian claim that a society in which the interests of the worst off are not taken into account should be identified as a deeply unjust society because it fails to address what they see as a basic evil. However, since conservatives or libertarians will see things in a very different light, in this case we can only talk of a *contingent basic evil*. On the other hand, *sovereign basic evil* is a term for those evils that are universally understood as such. Edyvane here mentions starvation as one such evil: "conditions of starvation are a sovereign evil" because they are "identifiable as evil independently of any particular set of moral beliefs" (Edyvane, 2012: IV, 9). Again, the politics of prevention should occupy itself with fostering only those civic virtues that are important barriers to *sovereign basic evils*, rather than to different *contingent basic evils*.

Although both distinctions – *basic* vs. *moral evil* and *contingent* vs. *sovereign evil* – make sense, I want to go a step further and argue that it would be

much harder than Edyvane suggests to find a common ground just on the basis of recognizing that there is such a thing as *sovereign basic evil*. The problem of recognizing something as a basic evil requires of us to identify the true cause of such an evil, otherwise our response will most probably be misguided or inadequate. For Edyvane the cause itself is irrelevant, what matters is that we recognize something as universal evil and formulate proper preventive tactics or a response to such an evil. However, I think that it would be very hard to achieve a consensus among citizens with diverse moral outlooks on an appropriate response if there is no agreement on what caused (or can cause) such an evil in the first place. Take Edyvane's example of fostering the civic virtue of austerity as a proper response to avoiding a global economic crisis. We can all recognize that such a crisis is something we all want to avoid. However, that does not mean we will all perceive the virtue of austerity as a proper response to such a crisis or that we will all define austerity in the same way. It seems that the character of the response will largely depend on the way one explains the causes of such an economic crisis. For those who see the main reason for the latest crisis in insufficient state regulation of greedy bankers gambling with other people's money, austerity might seem as a right response. The call for austerity will encourage all citizens to try and live more modestly, to expect and spend much less. This would be especially true for those who buy real estate beyond their means or those in the financial sector who expect enormous bonuses. On the other hand, for people who blame state intervention for upsetting the markets and not only causing, but prolonging the crisis, austerity will have a very different

meaning. In this case, the call for austerity will be directed towards the state and its numerous regulatory agencies, while citizens will be asked to continue spending so that markets can revive themselves as soon as possible. There is also a third narrative of how the crisis came about: the main problem is not to be found in specific political or economic players – the banks, the state, or fiscally irresponsible citizens – but in the capitalist system itself. If we perceive the current economic system as not only deeply unjust, but also unsustainable in the long run, invoking austerity as a civic virtue would only prolong the agony of *status quo*. What we need are not minor reforms, but a radical change of the system itself, and a call for austerity is the wrong way to go about achieving this.

One could argue that only one of these diagnoses can be correct and that we can therefore disregard the other two completely. To do that, however, we must not only analyze, but also agree upon the true causes of the evil – in this case, the global economic crisis – we are trying to prevent. This is exactly what Edyvane tries to avoid when he introduces the concept of *basic evil*. If our goal is only to recognize something as *basic evil*, then there is no need to talk about the causes. Politics of prevention, I would argue, requires more: we need to be able to formulate and reach a consensus on the proper way of avoiding such evil in the future. The example I have given suggests that this can only be done if we include into the equation the causes of evil we are trying to prevent.

The second problem with Edyvane's concept of *sovereign basic evil* is that he assumes that, once the distinction between *contingent* and *sovereign evil* is made, citizens will always give priority



to the latter. The logic behind this assumption is that we can expect a universal consensus on the prevention of *sovereign evil* because all citizens, independently of the moral tradition they adhere to, will perceive it as something they want to prevent. The question is: if a certain *sovereign evil* comes into conflict with a certain *contingent evil*, will all the citizens always give priority to preventing the *sovereign evil*? We can, for example, all agree on civic unrest being a *sovereign evil*, but that does not necessarily mean that those who hold a specific understanding of justice – let us say, the egalitarian concept of social justice – will want to prevent civic unrest at the cost of sacrificing their contingent goal of eradicating deep social injustices. Again, from the perspective of preventive politics it is not enough to achieve a consensus on what *sovereign basic evils* are; it is also necessary to reach an agreement among all citizens that preventing those evils should always come before preventing any *contingent basic evils*.

### The Plurality of Evil Revisited

Preventive politics is put into question if citizens disagree on the true causes of a catastrophe and therefore disagree on how to avoid it. The same can be said if they do not agree that preventing *sovereign evils* should always have priority over preventing *contingent evils*. However, these are not the only instances where the plural character of the concept of evil comes to the fore. In what follows, I want to address these other instances and explore the challenge they present for Edyvane's project.

*The primacy of evil problem:* The possibility that citizens might decide to give priority to preventing *contingent* rather

than *sovereign evil* if they, from their moral perspective, perceive the former as more important has already been discussed. There is, however, a possibility that we are faced with two *sovereign basic evils* and are unable to reach a consensus on which of the two evils should be given priority. Bjørn Lomborg, in his controversial study, *The Skeptical Environmentalist*, argues that our current use of resources to prevent ecological catastrophe should be directed towards preventing and alleviating the harm that comes from poverty and diseases in developing countries (Lomborg, 2001). Following Edyvane's lead, we can identify ecological catastrophe, as well as poverty and disease as *sovereign evils*. The question is which of these should be given priority? It would be naïve to assume that all citizens will hold the same priorities when it comes to deciding between the prevention of conflicting *sovereign evils*. Lomborg argues for a change of global policy. He advocates a different allocation of resources based on cost-benefit analysis, while Edyvane is discussing the issue of civic virtues which is not a zero-sum game in a way many policy decisions are. Would it not be possible to develop public ethics in a way that would avoid forcing citizens to make *either/or* choices? It probably would, but there would still be cases in which choosing which set of virtues to develop would entail sacrificing the development of some other set of virtues.

*The abstract vs. the substantive problem:* Citizens holding diverse moral values might be able to agree which *sovereign evils* the community should address in very general terms, but when it comes to clearly formulating the nature of these evils, the values of particular moral traditions kick in, making the consensus re-

quired by preventive politics uncertain. Edyvane addresses this issue in chapter 5 of his book by introducing the distinction between *particular substantive virtue* and *abstract procedural virtue*. He acknowledges that it might not be possible to reach a consensus on what *particular substantive virtue* we should cultivate, but we can still reach an agreement on *abstract procedural virtue* based on the universal recognition of *sovereign basic evil*. We could agree on, e.g., “the abstract prohibition on the collapse of civilized life” (Edyvane, 2012: V, 14) even if we can not agree on how exactly to address this prohibition. This argument is not convincing. Take the example of the protection of basic human rights as a universal goal the whole community can endorse. The violation of such rights would be perceived as a *sovereign evil* and the fostering of respect for human rights as an *abstract procedural virtue*. However, when it comes to defining what the violation of basic rights entails, different moral traditions will offer different accounts, dissolving the consensus on *sovereign evil* into a disagreement on competing *contingent evils*. One example that illustrates this is a document published by the Vatican’s Pontifical Council for the Family in 2000. In *The Family and Human Rights*, apart from the abortion, threats to the “sovereignty of the family” (which include same-sex marriages, high divorce rates and pre-marital sexual experiences) are recognized as perilous for the protection of human rights (Pontifical Council for the Family, 2000). It is clear that advocates of more liberal values would not only refuse to accept such a definition of violation of human rights, but would insist that the freedom to enter same-sex marriage, to divorce and to have pre-marital

sexual experiences is what human rights should actually ensure. The fact that both Catholics and liberals agree on the *abstract procedural virtue* of promoting respect for human rights, in the context of preventive public ethics, is of small importance if they have a deep disagreement on *particular substantive virtues* through which such respect is achieved.

*The problem of moral community:* Even when we assume that there is an agreement on both the true nature of a *sovereign evil* and on how to prevent this evil, we still have to decide who it is that we want to protect. Do we opt for a cosmopolitan option where the whole of the humanity is perceived as our moral community? Or do we stop at the borders of our nation-state and limit our concerns only to citizens of our own political community? Preventive public ethics addresses grave harms whose impact is often not limited to a single nation-state and, therefore, it is important to determine whether we want to make every human being affected by such harms our moral concern or whether we want to draw a line somewhere and make a clear distinction between ‘us’ and ‘them.’ Richard Rorty addresses this issue in his essay, “Who are We? Moral Universalism and Economic Triage”, and argues that, in cases where we are faced with a catastrophe, it would be both unrealistic and hypocritical to say that equal moral weight should be given to members of our own political community and to those who are outside of that community. The dark scenario that Rorty has in mind is one where there are not enough resources in the world to satisfy the needs of all the people in it. “[S]uppose that there is no imaginable way to make decent life-chances available to the poorer five billion citizens

of the members of the United Nations while still keeping intact the democratic socio-political institutions cherished by the richer one billion”, he writes, “then they [the richer] will begin to treat the poor and unlucky five billion as surplus to their moral requirements, unable to play a part in their moral life” (Rorty, 1996: 12). We can take this kind of stand of inevitability only if we accept that citizens of more developed countries will always rank interests of their own community above those of less developed countries, even when those less fortunate are faced with such evils as extreme poverty. A more cosmopolitan and less nationalist thinker than Rorty might see things in a very different way. The problem of preventive politics is that it can not avoid answering the question of who it is exactly that we are trying to protect from the worst evils. Again, in diverse societies there will be no single answer to this question. An additional problem is if we include not just the geographical, but also the temporal component: how far are we ready to sacrifice the interests of future generations in preventing the great evils for our own generation? This seems to be an especially important issue for the current discussions on economic stability vs. long-term ecological sustainability.

*The problem of risk:* A number of social evils (poverty, diseases, energy scarcity) can be prevented by the introduction of new technologies. However, such technologies as nuclear energy or genetically modified food are not just beneficial, but they carry a certain risk with them too. These risks are serious enough to threaten the basic interest of all humans and can, therefore, be classified as potential *sovereign evils*. The question that arises is: what risks are we ready to take when

it comes to preventing grave evils? Are we ready to use technologies that could themselves, in the worst case scenario, result in even worse catastrophes? This is the question that Hans Jonas addresses in his *The Imperative of Responsibility*, where he argues for a new ethics that would make us responsible for the future of humanity by forbidding the solutions that could result in the destruction of humanity itself (Jonas, 1985). We can side with Jonas or we can be much more risk-prone: the point is that it is not realistic to expect that citizens will reach a universal consensus on the level of risk they are ready to accept when it comes to these kinds of questions. Again, this issue seems to fall into the realm of policy or high-rank decision-making, and not into the realm that those interested in civic virtue might be concerned with. Nevertheless, an investigation into civic virtues should deal with citizens’ aversion to risk and their access to information that enables them to take rational decisions on these issues.

*The line not to be crossed:* A disagreement among citizens can arise on the issue of how far each of them is prepared to go to avoid something that they all perceive as a *sovereign basic evil*. As mentioned earlier, successful preventive politics needs to do more than just identify a certain universal evil; it also needs to formulate a response to such an evil. This response should be embraced by all reasonable citizens. It would be unrealistic to presume that everyone, independently of the moral values they hold, would be ready to do whatever is necessary to prevent a certain evil from happening. Most citizens would have a certain line which they would not be willing to cross, even if that means being exposed to serious harm. Nevertheless, they would strong-

ly differ in defining what that bottom is. Being exposed, for example, to the possibility of a deadly terrorist attack would fall under the heading of *sovereign basic evil* and, therefore, something that all reasonable citizens would want to prevent. However, it would be reasonable to refuse to support or to be involved in torturing suspected terrorists, even if that proves to be an effective way of preventing terrorist attacks. We just do not want to turn into monsters we are fighting against. Equally, it would be reasonable to argue that we need to do whatever it takes – including torture – to make sure such an attack does not happen. When discussing hope as one of the core civic virtues of the preventive ethics model, Edyvane invokes Cormac McCarthy's novel *The Road*. Although the ultimate goal of the two main protagonists – the father and the son – is to survive in a post-apocalyptic world, they are not ready to do just anything to achieve this goal (such as becoming cannibals). More important than survival itself is that they, as the boy puts it, stay 'good guys' and that they 'keep the fire', i.e. not lose their humanity. In the end, when faced with a possible catastrophe, different moral traditions will draw the line at very different points.

### Conclusion

In listing instances in which the plural character of the concept of evil makes achieving consensus on the nature of preventive politics much harder among citizens, I was not trying to argue that the pursuit of preventive politics itself is a failed project. On the contrary, it is a worthwhile political goal, both in its theoretical and its more practical guise. Because it is a worthwhile goal that could enrich and enhance our understanding

of what can be achieved through collective political action, it is worth exploring all its benefits, but also its disadvantages. Edyvane's book gives us a detailed account of the benefits, but holds back somewhat when it comes to discussing the disadvantages. One such disadvantage explored in this paper is the assumption that preventive politics offers a much better starting point than Sandel's politics of common good or Rawls's politics of right in defining what are the civic virtues that we should cultivate. This assumption rests on the argument that, although reasonable persons can give conflicting accounts of the good or of the right, they will all agree on universal evils, i.e. what Edyvane calls *sovereign basic evil*. Even if this assumption is correct, using the concept of evil as a mobilizing political force requires much more work than the mere acknowledgment of the existence of universal evils. Even if we agree with Edyvane that "[t]he great, perennial evils are characterised as those states of affairs that are directly felt as evils (by any normally responsive person)" (Edyvane, 2012: IV, 15), we still need to introduce certain narratives that will determine in what way a political community will try to resolve the conflicts within the preventive politics discussed in this paper. Such narratives are necessary even at the level of deciding which *sovereign evils* the community should focus on preventing. I can illustrate this by referring to an example Edyvane himself uses, the issue of war being a *sovereign evil*. The fact that we can diagnose war as one of the *sovereign evils* is not something that is self-understandable or something that "any normally responsive person" would necessarily accept. Homeric heroes as well as followers of Nietzsche or Hegel might see war in very different terms. The rea-

son that today war is perceived as one of those evils that should be prevented is a consequence of the narratives that were introduced after the horrors of WWII. There was nothing inevitable about this process: it was a result of conscious ef-

fort to replace the narrative of the warrior ethic with that of war as one of the ultimate evils. It is this kind of complex narratives that are needed to make preventive public ethics a successful political project.

## REFERENCES

- Edyvane, D. (2012) *Civic Virtue and the Sovereignty of Evil: Political Ethics in Uncertain Times*. London: Routledge (manuscript).
- Geuss, R. (2008) *Philosophy and Real Politics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gray, J. (1997) *Enlightenment's Wake*. London: Routledge.
- Gray, J. (2000) *Two Faces of Liberalism*. Cambridge: Polity Press.
- Hampshire, S. (1989) *Innocence and Experience*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hampshire, S. (2001) *Justice is Conflict*. New Jersey: Princeton University Press.
- Jonas, H. (1985) *The Imperative of Responsibility: In Search of an Ethics for the Technological Age*. Chicago: University of Chicago Press.
- Judt, T. (2010) *Ill Fares the Land*. London: Penguin Books.
- Lomborg, B. (2001) *The Skeptical Environmentalist: Measuring the Real State of the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pontifical Council for the Family (2000) *The Family and Human Rights*, [http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/family/documents/rc\\_pc\\_family\\_doc\\_20001115\\_family-human-rights\\_en.html](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/family/documents/rc_pc_family_doc_20001115_family-human-rights_en.html)
- Rorty, R. (1996) Who Are We? Moral Universalism and Economic Triage. *Diogenes* 44 (1): 5-15.

## Pluralnost zla

SAŽETAK Autor raspravlja o političkim implikacijama suverenosti zla, središnjeg koncepta koji Derek Edyvane uvodi u svojoj knjizi *Civic Virtue and The Sovereignty of Evil*. Autorov je glavni argument da građani teško mogu postići konsenzus oko preventivne politike koju žele slijediti a da ne postignu dogovor oko zla koje žele spriječiti. Problem je u tome što je koncept zla po svojoj prirodi pluralan i stoga vodi novim sukobima, a ne konsenzusu između građana. Članak pokušava identificirati one instance u kojima suprotstavljena shvaćanja ovoga koncepta mogu isplivati, te zaključuje tvrdeći kako model preventivne politike zahtijeva više od same ideje suverenog zla da bi postao politički relevantan.

KLJUČNE RIJEČI Edyvane, pluralizam, preventivna politika, zlo

— |

| —

— |

| —

# THE PLURALITY OF EVIL

**Derek Edyvane**

*School of Politics  
and International Studies,  
University of Leeds*

Diskusija

Primljeno: travanj 2012.

I am extremely grateful to all of the contributors to this symposium for taking the time to discuss my research with me and for formulating the extremely interesting, varied and challenging essays collected in this issue. As my argument has been, over the course of the last six months, a work in progress, I am conscious of having presented to my critics something of a 'moving target'. That is to say, I have sought to adjust my argument in order to make it less vulnerable to their telling objections. Whether I have succeeded in that enterprise is for the reader to decide. I would simply say that to the extent I do succeed, it is in no small measure thanks to the generous and constructive criticism of the contributing authors.

I could not hope to do justice to the richness of the foregoing essays in this short reply, and so I will not attempt to address each article in detail. (Of course, this approach has the added benefit of enabling me to overlook those more troubling objections to which I can find no adequate response.) Instead, I seek to clarify and defend my argument against fundamental objections that seem to me to loom large in all of the papers. My re-

ply is organised under three headings. First, I shall address the relationship between aspirational and preventive ethics in my account; secondly, I shall attend to the question of the universality of sovereign evil; and, finally, I shall conclude with some reflections on the ambitions and limits of political theory.

## **Aspiration and Prevention**

In his contribution to this issue, Elvio Baccharini poses the following question: "why does Edyvane think that preventivist theories are preferable to aspirationalist theories?" The short answer to that question is that I do not think preventivist theories preferable to aspirationalist theories. Rather, I think that theories which acknowledge the dualism of aspiration and prevention are preferable to those that elide or conflate it. My intention is not at all to argue *for* the preventive ethic and *against* the aspirational ethic. As I indicated in my introduction to this collection, my intention is rather to posit a fundamental dualism in which both aspiration and prevention have vital roles to play. The public morality of a given society at a given time will always be the product of an uneasy com-

promise between the rival claims of aspiration and prevention. And, crucially, that is not to say that public morality is composed of a compromise between rival political camps – the ‘aspirationalists’ and the ‘preventivists’. Each and every one of us, on the model I am proposing, is subject to the claims of both aspiration and prevention: the rival public ethics have as their shadow the private interplay of innocence and experience in the mind of the individual.

It is true that I focus primarily in my argument on the preventive ethic. That is partly because it has seemed to me the more neglected side of public morality in the contemporary literature, and also because it has seemed the more pressing in the times of uncertainty in which we live. But none of this is to say that the aspirational ethic is unimportant, much less to be abandoned in favour of a preventive alternative. My claim is rather that the two sides of the dualism stand to one another in what Michael Oakeshott terms a ‘*concordia discors*’ – a discordant harmony (Oakeshott, 1996). The claims of aspiration on one hand and of prevention on the other are normally at odds with each other, but they are also interdependent.

There is a fairly clear sense, I think, in which the aspirational ethic depends upon the preventive ethic. It is not easy to pursue one’s aspirations whilst the threat of sovereign evil is imminent. However, there is also a sense in which the preventive ethic depends on the aspirational ethic. It is ultimately only because the expression of human life and liveliness in the formation of ethical aspirations is so important to us that the preventive ethic seems to matter. We prevent evil partly in order to create room for aspiration. In this sense, an acknowledgement of the importance of as-

piration is built into the preventive ethic. And just to be clear, note that this is not the same as Michael Walzer’s claim, which I challenged in the introduction, that the prevention of some specific evil matters only because of some specific, antecedently acknowledged and matching aspiration. The claim rather is that the preventive ethic matters only because aspiration *as such* is something we recognise as fundamental to the possibility of a decent human existence.

Thus, the idea that we are confronted by any kind of straightforward choice between aspiration and prevention is in my view unintelligible. Consider what Oakeshott has to say about the *concordia discors* of what he terms the ‘politics of faith’ and the ‘politics of scepticism’, which I think corresponds quite closely to my distinction between aspiration and prevention:

If our choice lies (as it does) between one of the two current styles which compose our complex manner of political activity, then it is Hobson’s choice: in selecting either we are expecting of it something which it cannot supply. ... Each [pole of political activity], in the abstract, may have the virtue of simplicity; but neither, as we know them, is capable of being by itself a concrete style of political activity. (Oakeshott, 1996: 120)

In this sense we should be wary of those Oakeshott terms the ‘simplifiers’ who would have us pursue an agenda of ‘preventionism’ or of ‘aspirationalism’. For reasons I have given, any such enterprise is liable to end in confusion at least, and perhaps even disaster.

So, my objection to the Rawlsian overlapping consensus is not that it is exclusively aspirational or utopian in its formulation. I think Baccarini is quite



right to suggest that it contains ‘preventive and austere elements, as well. My concern, rather, and as indicated, is with the manner in which it *conflates* the categories of aspiration and prevention, turning the dualism into a monism and supposing that the two are neatly continuous. My worry is that it thereby leaves us with no account of the grounding of the ethical considerations that might be brought to bear on conflicts between those within and those without the overlapping consensus. Indeed, if Rawls is right, then it is very hard to see what grounding those considerations could possibly have.

This clarification of my position enables me to respond also to a related concern raised by Enes Kulenović. Kulenović imputes to me the assumption that once the distinction is made between contingent evil, which is associated with the aspirational ethic, and sovereign evil, which is associated with the preventive ethic, then ‘citizens will always give priority to the latter.’ I do not assume that, and the points I have made here may help us to see why. As I have indicated, it is a consequence of my dualistic conception of public morality that citizens are subject to the claims of both the aspirational and the preventive ethics. I see no reason in principle why citizens should prioritise one side or the other. I do think it possible to render intelligible the settled disposition to act on the claims of the preventive ethic, even when those claims involve the betrayal of one’s ethical aspirations (see Edyvane, 2012, ch. 7). But I have no account of why that is necessarily the right thing to do; I do not think it possible to demonstrate the priority of sovereign evil over contingent evil. In fact, I think it entirely reasonable that citizens might sometimes see fit to violate the demands of the preventive

ethic in the course of seeking to prevent some contingent evil that weighs particularly heavily with them.

The very idea of evil’s ‘sovereignty’ seems to imply, and is intended to imply, a sense of overriding importance. Citizens will quite properly feel that they ought to give priority to the demands of the preventive ethic. However, my central claim is that in the domain of public morality there are *two* sovereign masters – good and evil. Citizens will also, and again quite properly, feel that they ought to give priority to the demands of the aspirational ethic oriented to the sovereign good. This injects an inevitable and unavoidable instability into the very core of public life.

### The Universality of Evil

The second objection I wish to address is that, when it comes to the negotiation of deep moral conflict, the preventive ethic fares no better than its aspirational counterpart because conflicts of evil are just as deeply entrenched as conflicts of good. As Krešimir Petković puts it, “it is indeed hard to achieve consensus on political good, but building politics on a consensus on great evils could be an even harder task”. Similarly, Baccharini urges that sovereign evils are “more related to people’s worldviews” and hence “more contextual” than I have allowed. Kulenović, by contrast, and as I understand him, is willing to accept (for the sake of argument) the *category* of sovereign evil, but questions the likelihood of agreement *within* that category on the nature, origins, ordering and strategies for preventing the various sovereign evils.

These objections rest, or so I believe, on a misinterpretation of my general enterprise. The key aim of my argument is

to show why practices of civic virtue remain intelligible in conditions of conflicting ethical aspirations. My thesis is that such practices can be rendered intelligible by appeal to the way in which they prevent sovereign evils, evils upon which there may be consensus even while there is radical disagreement of ethical aspirations. In other words, we are to begin with a picture of a tolerably stable practice of civic virtue among, say, liberals and illiberals. The key question from my point of view is this: what could possibly ground such practices? The problem with prevailing theories of justice is that typically they have at this point nothing to say. As far as such theories are concerned, there is in fact *no* ground for such practices. Evidently that conclusion can easily lead to cynicism and despair, to the sense that anything then is permitted in such contexts and nothing is forbidden. My claim is that we can in fact make sense of these sorts of practices of civic virtue, and that we can do so by appeal to the category of sovereign evil.

Now of course there is a further question here of how *likely* it is that tolerably stable practices of civic virtue will come about in conditions of moral conflict. But that is not the question I am trying to answer. For what it is worth, I share some of the pessimism of my critics here: I do not think it terribly likely that practices of civic virtues will emerge and survive in circumstances of deep moral conflict and hostility, although sometimes they do. In any case, it was never my intention to persuade the reader that everything will turn out for the best after all.

There is one sense in which I think the objection might gain some traction (and a second, less direct sense, to which I'll turn in the next section). If Kulenović's thesis about the plurality of

evil is intended as a *metaphysical* thesis, and not just a statement of the fact that it is hard to secure consensus on evil, then it does suggest a problem for my account. My account depends on the idea that it is at least in principle possible for there to be stable moral consensus on sovereign evil; the metaphysical plurality thesis (as I am interpreting it) denies that possibility. But then if that is what lies at the heart of our dispute, it seems to me that we are simply trading metaphysical speculations – mine involving a monistic (or at least a universalist) conception of sovereign basic evil and Kulenović's involving a pluralistic (non-universalist) conception. I am not sure that that is going to be a particularly fruitful dispute for us to pursue.

In order to see why, it might be helpful to consider an example. Kulenović refers to my suggestion that war is among the sovereign evils of human life from which it is the task of preventive politics to protect us. But Kulenović suggests that war is not self-evidently a sovereign evil that would be recognised as such by any 'normally responsive person'. As he puts it, we could expect 'Homeric heroes as well as followers of Nietzsche or Hegel' to see things very differently:<sup>1</sup>

The reason that today war is perceived as one of those evils that should be prevented is a consequence of the narratives that were introduced after the horrors of WWII. There was nothing inevitable about this process: it was a result of conscious effort to replace the narrative

<sup>1</sup> If I were being uncharitable, I would note at this point that the Homeric heroes, Nietzsche and Hegel are not often invoked as exemplars of 'normally responsive' personhood, but I shall suspend that doubt in what follows.

of the warrior ethic with that of war as one of the ultimate evils.

There are two points to be made here. The first is a matter of detail, albeit a rather important one: I would not want to suggest that war in and of itself is a sovereign evil. My claim rather is that the *mutilations of war* constitute a sovereign evil. Even so, it is still possible I think for Kulenović to press his objection here. Even if we are talking about the mutilations of war and not war itself, there is still a long tradition, bound up with the ‘warrior ethic’, that interprets killing and dying in war as the supreme honour. Kulenović suggests that views have changed considerably since the 1940s, but only because we have successfully replaced the old narrative of the warrior ethic with a new narrative according to which the mutilations of war are a very great evil.

This is an entirely coherent and plausible speculation, but it is a speculation nevertheless and I would want to tell a different story about the same historical trajectory. In so far as the Homeric heroes did not recognise the sovereign evil of the mutilations of war, I would indeed want to suggest that they were not responding normally (where ‘normally’ is to be interpreted as meaning something close to ‘naturally’). I would suggest that they had in fact been distracted from natural feeling by a set of beliefs, religious and political, that functioned to explain away their immediate aesthetic revulsion at the prospect of killing and dying. And I would contend that what we have seen in the twentieth century is not the substitution of one narrative (death in war is the supreme honour) for another narrative (death in war is the supreme evil), but rather a shocking recall to natural feelings otherwise suppressed

by what Wilfred Owen called the ‘old lie’: *dulce et decorum est pro patria mori* (Owen, 1994: 29). I believe that my story also constitutes a coherent and plausible speculation. There is no decisive argument to be offered on either side here. My argument for the universality of sovereign evil is not intended to be decisive, but is rather meant to provide a meta-ethical speculation that is coherent and that offers a broadly persuasive account of the darker reaches of human ethical experience.

### **Conclusion: The Ambitions and Limits of Political Theory**

I suspect that what are really at stake in most of the disagreements that emerge here are two rather different perspectives on the ambitions and limits of political theory. My critics interpret my enterprise as a work of normative theory that aspires to be action-guiding. They suppose that I am proposing preventive politics as a worthy solution to our current predicament, and accordingly they object that it is unrealistic to think that it could so rescue us. Thus, and as Petković puts it, if we are serious about building a political theory of preventive morality, then we need to “develop a clear theoretical picture of evil’s functioning in order to form a theoretical basis for policies to tackle it, within the framework of adequate political morality”.

But, as I have indicated, I do not see my enterprise in those terms. I see it as something closer to a form of ‘explanatory theory’ the aim of which is to *make sense* of public morality and to demonstrate the *intelligibility* of practices of civic virtue in conditions of conflict. I have no intention of telling anyone what they ought politically to be pursuing, or how they should go about ‘tackling’ evil, or whether such

endeavours have any chance whatsoever of ending in success. All of those questions fall almost entirely outside of the scope of my inquiry. In fact, I am inclined to say that they fall largely beyond the limits of political theory as such. They are not, to my mind, properly philosophical questions. Or at least they are questions to which philosophy will never be able to provide satisfactory answers.

Consequently, I suspect that I have a rather more limited view of the proper ambitions of political theory than my critics do, and that perhaps they credit me with a more ambitious project than I have actually undertaken. But in so far as that is the case, it leads into the second way I mentioned above in which the objection to my account of the universality of sovereign evil might gain traction. It might be said that my account is far too *unambitious*, and that it fails to address the actual problems of politics that we face. And so, as Baccarini suggests, it scarcely matters whether or not a sound metaphysical case for the universality of evil can be made, for when it comes to conflict negotiation and the avoidance of anarchy in the real world, “we must focus on what people [actually] feel or think as being of primary importance”. In this way, Petković turns my own criticism of the aspirational theorists against me – perhaps I, too, am guilty of “fiddling while Rome burns”.

## REFERENCES

- Oakeshott, M (1996) *The politics of faith and the politics of scepticism*. New Haven: Yale University Press.
- Edyvane, D. (2012) *Civic virtue and the sovereignty of evil*. London: Routledge.
- Owen, W. (1994) Dulce et decorum est. In: *The War poems of Wilfred Owen*, ed. J. Stallworthy, 29. London: Chatto and Windus.

I shall end here on a more concessive note, for I am not without sympathy for this objection. I would like, though, to make two final points in response. The first is to emphasise that my account does carry some implications for political action. As I have stressed throughout, I would wish to maintain that my argument serves to resist the ‘counsel of despair’ which contends that there is no stable basis for public morality in conditions of moral conflict and so there is no point in even trying to uphold any sort of ethical standard in such circumstances. I would like to think that I have made some contribution to the case for civic virtue, even in the most desperate of circumstances. I would also like to think that my account of the dualistic structure of public morality could potentially help us better to understand practices of civic virtue and thus provide a resource for those seeking to foster such practices, especially by revealing some of the less apparent possibilities and limits of their endeavours. Nevertheless, I accept that my account does not deliver (or even imply) the sort of comprehensive programme of political action that my critics and others might want to see. In so far as that sort of comprehensive programme *is* what we should like to see, however – and this is my second response – I suspect that we political philosophers are in the wrong line of business.

*Regionalne  
komparativne  
studije*

Anali Hrvatskog politološkog društva

— |

| —

— |

| —

# HRVATSKI REFERENDUM O ČLANSTVU U EUROPSKOJ UNIJI I NJEGOVE POSLJEDICE ZA SMANJENI ZAPADNI BALKAN

**Dejan Jović**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: travanj 2012.

**Sažetak** Hrvatski referendum o ulasku u EU pokazao je da je najveći dio hrvatskog biračkog tijela – euroravnodušan. Euroravnodušnost bila je preferirana opcija i za političku elitu, koja je – za razliku od biračkog tijela – unisono podržala članstvo Hrvatske u EU-u. Članak analizira uzroke euroravnodušnosti i euroskepticizma oslanjajući se na dosad provedena istraživanja. U drugom dijelu članak analizira moguće posljedice hrvatskog članstva u EU-u na smanjeni Zapadni Balkan. Te posljedice mogu biti ambivalentne, a konačan ishod ovisit će o faktorima kao što su: 1) stvarna privrženost EU-a politici daljnjeg proširenja, 2) daljnji razvoj krize u EU-u, 3) unutrašnja dinamika u svim zemljama kandidatima. Proširenje EU-a ovisit će i o sposobnosti političkih elita da ignoriraju javno mnijenje. Ujedinjenje Europe ostaje ideokratski projekt elita koji se ne temelji na ideji predstavljanja stvarnosti, nego na transformacije te stvarnosti. No ignoriranje javnog mnijenja povećat će osjećaj demokratske nelegitimiranosti EU-a. Hrvatski referendum o članstvu u EU-u ponudio je neke instrumente kojima se politička elita poslužila kako bi marginalizirala rašireni euroskepticizam i suverenizam u široj javnosti. O sposobnosti ignoriranja i marginaliziranja suverenističke alternative ovisi i daljnje ponašanje Hrvatske – odnosno svake zemlje članice EU-a – unutar same Unije.\*

**Ključne riječi** euroravnodušnost, euroskepticizam, referendum o članstvu Hrvatske u EU-u, Zapadni Balkan, suverenizam

---

\* Ovaj članak značajno proširuje i elaborira zaključke koji su u prvoj i skraćenoj verziji izneseni u mom ranijem radu (Jović, 2012), koji je objavljen kao poglavlje u knjizi "Unfinished Business: The Western Balkans and the International Community", koju su uredili Vedran Džihic i Daniel Hamilton.

Hrvatski birači su 22. siječnja 2012. odlučili podržati ulazak Hrvatske u Europsku uniju. Na prvi pogled podrška članstvu u Uniji bila je velika. Čak 66,3 posto onih koji su izašli na referendum glasalo je za, a 33,1 posto bilo je protiv ulaska u EU. No odaziv na referendum bio je manji čak i od pesimističkih očekivanja – samo 43,5 posto. To je gotovo 11 posto manje od odaziva na parlamentarne izbore, koji su održani mjesec i pol ranije, 4. prosinca 2011. Odaziv na referendum bio je manji čak i od dotad rekordno niskog mađarskog referenduma o članstvu u EU-u u travnju 2003, na koji je izašlo 45,6% Mađara. Uzmemo li se u obzir i “olakšavajuće okolnosti”, kao što je činjenica da je hrvatski registar birača specifičan jer uključuje i mnoge hrvatske državljane koji žive u inozemstvu i nikad ne glasaju<sup>1</sup> – čak i tada se radi o iznenađujuće slabom odazivu za tako važnu političku odluku, u zemlji u kojoj se na članstvo u EU-u čekalo tako dugo. Za ulazak u EU glasa-

<sup>1</sup> Hrvatska je zemlja u kojoj je broj stanovnika manji od broja registriranih birača. Za parlamentarne izbore u prosincu 2011. bio je registriran 4.504.091 birač, od čega su 4.092.323 birača živjela u Hrvatskoj, a 417.758 u inozemstvu – najviše u Srbiji i Bosni i Hercegovini. Za referendum je u popis birača upisano 4.505.765 birača. Prema popisu stanovništva iz 2011. Hrvatska ima 4.290.612 stanovnika. Vidjeti: <http://www.monitor.hr/vijesti/i-na-ovim-izborima-imamo-vise-biraca-nego-stanovnika/186557/>. Razlozi za to višestruki su i nisu povezani prije svega s administrativnim problemima, nego su izraz političkih događaja i odluka iz prošlosti, prije svega – velikog broja izbjeglica iz Hrvatske (što je posljedica rata 1990-ih), kao i politike koja je u hrvatsko državljanstvo pozivala sve etničke Hrvate iz bližeg inozemstva i dijaspore, bez obzira na to žive li ili ne žive u Hrvatskoj (v. Štikš, 2010).

lo je 1.299.008 birača, što je samo 28,8 posto ukupnog broja registriranih birača. Protiv je glasalo 649.490, što je samo 14,4 posto.

Iako je dvotrećinska većina onih koji su izašli na referendum odlučila podržati članstvo u EU-u, nije bilo entuzijazma za takvu odluku. To je bilo sasvim u skladu s nalazima raznih ispitivanja javnog mnijenja o odnosu građana prema članstvu Hrvatske u Europskoj uniji, naročito onih koja su provedena nakon 2003. godine. Dok je u razdoblju između 2000. i 2003. podrška Europskoj uniji bila visoka – iznad 75 posto – nakon parlamentarnih izbora 2003. godine počela je padati, i to manje-više permanentno, sve do početka 2011. Istraživanje koje je 2005. proveo *Eurobarometar* pokazalo je da je percepcija o Europskoj uniji u Hrvatskoj negativnija nego u bilo kojoj zemlji članici – samo je 28 posto imalo pozitivno mišljenje o njoj (Šiber, 2011: 4). Prema ispitivanju koje je 2007. proveo *Puls*, samo je 38,9 posto građana bilo za ulazak u EU (Šiber, 2011: 2). I u 2009. i 2010. *Gallupova* istraživanja pokazala su da je više ljudi bilo protiv nego za članstvo u EU-u. U jednom trenutku 2010. godine samo je 25 posto građana podržavalo ulazak u EU. To se promijenilo tek u *Gallupovu* istraživanju 2011. prema kojem je podrška porasla na 44 posto, dok je 37 posto bilo eksplicitno protiv.<sup>2</sup> Od svih istraživanja javnog mnijenja najbliže stvarnom rezultatu referenduma bila je agencija *Ipsos Puls*, koja je u studenome 2010. (dakle više od godinu dana prije njegova održavanja) procijenila da će oko 50 posto građana sudjelovati na referendumu te da će od tog broja 64 posto biti za, a 29 posto pro-

<sup>2</sup> Vidjeti: <http://www.balkan-monitor.eu/index.php/dashboard>.



tiv članstva u EU-u (Bebić, 2011: 173). U očekivanju takvog ishoda Hrvatski je sabor u srpnju 2011. promijenio pravila za valjanost referenduma o EU-u. Ukinuta je obaveza da se na njega odazove barem 50 posto svih registriranih birača. Da se to nije dogodilo, referendum od 22. siječnja 2012. ne bi uspio.<sup>3</sup>

### Razlozi euroravnodušnosti

Rezultati referenduma o Europskoj uniji pokazuju da je Hrvatska prije svega *euroravnodušna*, a ne ni posebno *euro-skeptična* ni *euroentuzijastična* zemlja. U tome je sve sličnija sadašnjim članicama EU-a, kao i mnogim zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima. Kao što sam definirao u svom ranijem članku o tom novom pojmu u *Političkim analizama* (Jović, 2012), euroravnodušnost (eng. *euro-indifferentism*) jest stanje i (ne)djelovanje koje u svom temelju ima ravnodušnost prema EU-u i njegovim institucijama, predstavnicima i politikama, kao i prema činjenici samog opstanka ili raspada Europske unije. Ona je utemeljena na nedostatku čvrstog stava i/ili osjećaja prema Europskoj uniji. Dok su euroentuzijizam i – naročito – euroskepticizam pojmovi koji imaju snažnu emotivnu dimenziju (kao što u svojim nedavno objavljenim radovima zaključuju Nebojša Blanuša te Božo Skoko i Dragan Bagić),<sup>4</sup> euroravnoduš-

nost je, upravo obratno, nedostatak bilo kakve emotivne veze prema EU-u i njegovim politikama. Eurofilija i eurofobija pojmovi su koji ukazuju na aktivizam ili spremnost za aktivizam, dok je euroravnodušnost izvor i uzrok pasivnosti. U tom smislu, neizlazak na izbore, nesudjelovanje u raspravama ili u procesu odlučivanja kad se radi o EU-u i njegovim politikama – to su logični izrazi euroravnodušnosti. Radi se o općoj nezainteresiranosti za temu.

Što su glavni razlozi takvoj nezainteresiranosti hrvatskih birača za Europsku uniju? Neke od razloga euroravnodušnosti treba pripisati općem osjećaju neinformiranosti građana o Europskoj uniji. Europska unija je “daleka” institucija s relativno složenom strukturom odlučivanja o kojoj su mnogi građani – ne samo u Hrvatskoj nego i u zemljama članicama – nedovoljno informirani ili barem imaju takav dojam. Proces pregovaranja o članstvu u EU-u, koji je počeo 2005, u potpunosti je prepušten specijaliziranim grupama političara, birokrata i eksperata koji su ga vodili iza čvrsto zatvorenih vrata. Javnost bi izvještavali samo o “otvaranju” ili “zatvaranju” pojedinih “poglavlja”, ali ne i o samom meritumu pregovora. Većina tema bila je tehničkog i proceduralnog karaktera, a cjelovit tekst sporazuma o pristupanju objavljen je tek neposredno pred referendum. Da je objavljen i ranije, to vjerojatno ne bi promijenilo ukupan dojam, jer se radilo o dugačkom i za građane suviše netransparentnom tekstu. Uz to, kao što su pokazala ispitivanja javnog mnijenja, odluka o EU-u nije primarno racionalna, nego i dalje vrlo emotivna (Bagić i Šalinović, 2006; Skoko i Bagić, 2011) – tako da su informacije, argumenti i činjenice tek jednim dijelom utjecali na ishod. Važniji su bili dojmovi, osjećaji i unaprijed utvrđeni stavovi.

<sup>3</sup> Trenutno je teže prisiliti nekoga gradonačelnika u Hrvatskoj na ostavku putem referenduma nego što je bilo izglasati pristupanje zemlje Europskoj uniji. Za izglasavanje nepovjerenja gradonačelniku, kao i za druge referendumske odluke, potrebno je da na referendum izađe više od 50 posto upisanih birača. Taj kriterij nije vrijedio za referendum o EU-u.

<sup>4</sup> Vidjeti Blanuša (2011) i Skoko i Bagić (2011) u Šiber (2011).

Kao i u drugim zemljama tako i u Hrvatskoj Europska unija nije popularna tema među biračima (Grbeša, 2011), te se na njoj teško mogu dobiti izbori. Stoga je uglavnom ignorirana i od političara, a dijelom i od medija. Kako je samo “loša vijest – dobra vijest”, tako se i o EU-u više pisalo u kontekstu njene krize i eventualnih skandala nego u afirmativnom smislu. Riječi “kriza” i “raspad” postale su gotovo neizbježno povezane sa svakim spominjanjem Europske unije u hrvatskim medijima. To je naročito bio slučaj u posljednjih godinu-dvije pred referendum, kad je postalo evidentno da su Europska unija i njene institucije u dubokoj ekonomskoj, financijskoj i društvenoj krizi. Radilo se, također, i o krizi identiteta i krizi vizije. Hrvatska je glasala o Europskoj uniji čiji opstanak i budućnost – barem sudeći po izvještajima medija – nisu bili sigurni.<sup>5</sup> Kako povećati entuzijazam za članstvo u Uniji koja prolazi kroz tešku krizu? Kampanja za članstvo u EU-u u tom je kontekstu izgledala kao propaganda.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Više je primjera najave eventualnog raspada EU-a u 2011. Predsjednik Europske komisije Jose Manuel Barroso rekao je u rujnu 2011. da Uniji prijeti raspad. Vidjeti: <http://dnevnik.hr/vijesti/gospodarstvo/barroso-upozorio-eu-prijeti-raspad.html>. U prosincu je to ponovio i francuski predsjednik Nicolas Sarkozy: <http://dalje.com/hr-svijet/sarkozy--prijeti-raspad-europske-unije-merkel--mijenjati-ustav-pod-hitno/400803>. U siječnju 2011. o mogućem raspadu EU-a govorio je američki poslovni čovjek George Soros: <http://www.poslovni-savjetnik.com/financije/soros-prognozira-raspad-eu>. U rujnu je o tome govorio i poljski ministar financija Jasek Rostowski (*Jutarnji list*, 16. 9. 2011).

<sup>6</sup> O tome vidjeti kritiku knjige “Hrvatska i Europska unija: prednosti i izazovi članstva” (urednici Sanja Tišma *et al.*) u *Političkim analizama* 9/2012, str. 69, autor Marko Kovačić.

Uz to, mnogi su građani imali dojam da konačna odluka ne ovisi o njima, nego o drugima. To se odnosi kako na sam “Brisel”<sup>7</sup> (odnosno europske institucije i volju glavnih država članica, primjerice: Njemačke, Francuske i Velike Britanije), tako i na hrvatske političare. Ako “Brisel” želi Hrvatsku, primit će je. Ako je ne želi – neće. Mnogi su u Hrvatskoj vjerovali da je odluka na strani Brisela te da je gotovo irelevantno što se čini ili ne čini u samoj zemlji. Također, političke elite u Hrvatskoj bile su ujedinjene u podršci članstvu u Europskoj uniji, te su stoga najavljivale novi referendum – u roku od šest mjeseci – u slučaju da pobijede protivnici Unije.<sup>8</sup> Takva mogućnost nije najavljena ako bi pobijedili oni koji podržavaju ulazak u EU. Iz toga se stekao dojam da će se referendum ponavljati onoliko puta koliko je potrebno, sve dok se ne postigne rezultat koji političke elite žele – a to je: pobjeda onih koji žele ulazak u EU. Ako je tako, kakvog onda smisla ima izaći na referendum? Štoviše, ima smisla spriječiti ponavljanje onoga što su i istraživači i predstavnici nekih specijaliziranih nevladinih organizacija (npr. GONG-a) ocijenili kao više propagandnu nego informativnu kampanju – kojom se građane uvjeralo da nema alternative, odnosno da je svaka alterna-

<sup>7</sup> Iako se u hrvatskom jeziku glavni grad Belgije najčešće piše *Bruxelles*, nove okolnosti opravdavaju uvođenje pojma *Brisel*, jer ulaskom u EU taj grad postaje na neki način sastavni dio hrvatskih političkih i identitetskih struktura, te se može “prisvojiti” kao što se svojedobno prisvojio – i hrvatskim nazivom imenovao – Beč.

<sup>8</sup> V. o tome izjavu ministrice vanjskih i europskih poslova Vesne Pusić: <http://politika.hr/za-ulazak-hrvatske-u-eu/7771-pusic-ako-gradani-odbiju-eu-novi-referendum-za-sest-mjeseci>.

tiva članstvu u EU-u apsolutno pogubna za hrvatske interese.<sup>9</sup> U toj kampanji članovi Vlade su upozoravali da bi eventualno odbijanje članstva u EU-u značilo i da više neće biti novca za mirovine te da će Hrvatska morati pričekati ostale zemlje Zapadnog Balkana – kao što su Srbija i Bosna i Hercegovina – ako sada ne podrži ulazak u EU.<sup>10</sup> Ako zemlja već mora ući u EU, onda je bolje da to bude bez beskrajnog nastavka takvih zastrašujućih propagandističkih kampanja, koje su hrvatsku budućnost izvan EU-a ocrtavale kao katastrofičnu.

Visoka apstinencija bila je izravan rezultat svih tih faktora. Neki nisu sudjelovali na referendumu zato što su smatrali da biraju između dviju opcija čiji je krajnji ishod neizvjestan. Nije bilo ni previše vjere u hrvatsku nezavisnost izvan EU-a ni u samu Europsku uniju. Moglo bi se reći da su Hrvati postali euroskeptici, ali i kroatoskeptici.<sup>11</sup> Mnogi su osjećali da o samoj stvari o kojoj se odlučuje ne znaju dovoljno. Neki su bili uvrijeđeni propagandističkim karakterom Vladine kampanje koja nije dopuštala javno financiranje protukampanje. Ta se kampanja, također, dijelom oslanjala na emocije,

<sup>9</sup> O propagandnom, a ne informativnom karakteru kampanje za referendum vidi intervju Zlatana Krajine T-portalu od 11. siječnja 2012: <http://www.tportal.hr/vijesti/svijet/169390/Euroskeptici-plase-Hrvate-balkaniziranim-Zapadom.html>.

<sup>10</sup> Vidjeti: <http://www.business.hr/dogadjaji/pusic-ako-kazete-ne-uniji-zaboravite-na-mirovine>.

<sup>11</sup> Primjeri su izjave Vesne Pusić o tome da bi odbacivanje članstva u EU-u dovelo Hrvatsku u teško stanje te da o ulasku u EU ovisi "naše ekonomsko preživljavanje". <http://cro.time.mk/read/9cc4d641ee/a8c461a92e/index.html>.

odnosno na strah od neizvjesne budućnosti. Uz to, nije se radilo o sučeljavanju dviju alternativa, nego o podržavanju ili odbacivanju jedne jedine mogućnosti, bez nudi alternative za nju. Mnogi su se pitali što će se dogoditi ako se odbaci članstvo u EU-u, a na to pitanje nije bilo jasnog odgovora. Da je protukampanja uspjela stvoriti neku jasnu viziju alternative, vjerojatno bi bila uspješnija u mobiliziranju protivnika EU-a. No u situaciji u kojoj se pitanje alternative Europskoj uniji postavlja u cijeloj Europi – bez jasnog odgovora – nije se moglo realistično očekivati da će se upravo u Hrvatskoj pojaviti neka suvisla alternativa.

Međutim neke razloge *euroravnodušnosti* treba tražiti i u aktivnom poticanju te nezainteresiranosti kod – kao što su predreferendumske ankete godinama pokazivale – pretežito euroskeptičnih hrvatskih građana. S pozicije političke elite, koja je ulazak u Europsku uniju proglasila glavnim vanjskopoličkim ciljem još 2000, a oko tog se cilja ujedinila nakon izbora 2003, euroravnodušnost je bila bolja opcija od euroskeptičnosti. U tom bi se smislu moglo argumentirati da su političke elite poticale euroravnodušnost, ili barem da nisu činile gotovo ništa da bi građani koji su skeptični prema ulasku u EU postali aktivniji i zainteresiraniji za referendum.

### Izvori i karakter hrvatskog euroskepticizma

Sad kad smo razmotrili glavne izvore apstinencije na referendumu, okrenut ćemo se izvorima hrvatskog euroskepticizma. Ovdje ga definiramo kao aktivan otpor ulasku zemlje u Europsku uniju te protivljenje viziji ujedinjene Europe, kao i praksi kojom je ta vizija pretvorena u akciju. Za razliku od euroravnodušnosti euroskepticizam nije indiferentan pre-

ma pitanju ulaska zemlje u EU, nego mu se otvoreno protivi. Apstinencija nije njegova favorizirana opcija – on je po svom karakteru aktivistički. Da bi euroskepticizam postao neaktivan te rezultirao apstinencijom, mora postojati neka bojazan od alternativnog scenarija, koja je jednako snažna kao i bojazan od ulaska zemlje u EU. U nastavku ovog članka razmotrit ćemo najprije bojazni i strahove koje su hrvatski euroskeptici izražavali prema članstvu u Europskoj uniji, a potom i strahove koje su imali od “ostanka na Balkanu”. Upravo zato što su se ti strahovi međusobno sudarali, mnogi od hrvatskih euroskeptika odlučili su apstinirati, a ne aktivno se suprostaviti članstvu zemlje u EU-u. U tom smislu, pogrešno je broj euroskeptika u Hrvatskoj svesti samo na one koji su glasali protiv. Kao što pokazuju i ispitivanja javnog mnijenja, on je daleko veći.

Hrvatski euroskepticizam ima neke karakteristike koje ga čine sličnim drugim europskim euroskepticizmima, ali ga određuju i mnoge specifičnosti, koje su vezane za nedavnu prošlost te za suvremeni hrvatski politički identitet.<sup>12</sup> Taj se identitet u 20 godina nakon proglašenja nezavisnosti prije svega gradio na reinterpretaciji prošlosti te slavljenju tzv. “Domovinskog rata”.<sup>13</sup> Kodifikacija *Domovinskog rata* kao temelja suvremenog hrvatskog političkog identiteta bila je

prilično uspješna, te ju je danas u Hrvatskoj teško dovesti u pitanje. Prisjećanja na rat – i to u formi slavljenja rata – svakodnevna su pojava u javnom prostoru, a to je naročito bio slučaj u predizbornoj kampanji koja je trajala dugo, gotovo cijelo ljeto i jesen 2011. U tom razdoblju gotovo da nije bilo dana da se u medijima – uključujući Hrvatsku televiziju – nije govorilo o ratovima: onom 1991-1995. ili onom 1941-1945.<sup>14</sup> Rat je jedna od najfrekventijih tema u hrvatskom političkom i javnom diskursu. Uz njega je povezan i narativ koji Boduszynski i Pėskein (2003) nazivaju narativom *pobjednika i žrtve*. Hrvatski politički identitet povezan je s interpretacijom o Hrvatskoj kao žrtvi vanjske agresije (iz Srbije i Crne Gore) i unutrašnje pobune (u pretežito etnički srpskim krajevima Hrvatske) te s idejom o pobjedi u tzv. “Domovinskom ratu”. Sastavni je dio tog nacionalnog mita i ideja o potpunom nerazumijevanju Europe za poziciju u kojoj se Hrvatska “našla” 1991. godine. Europa je, kaže se u tom narativu koji je postao službena interpretacija ratnih zbivanja, oklijevala pomoći žrtvi ili je čak otvoreno stala na stranu *agresora*. Da nije bilo vlastitih snaga, *branitelja*, Hrvatska ne bi postojala. Europa ne bi stala na njenu stranu. Ona bi nestala – kaže se u onome što je danas gotovo pa *službena interpretacija*

<sup>12</sup> Hrvatski euroskepticizam već je privukao pozornost akademske javnosti. Vidjeti: Ashbrook (2010) i Štulhofer (2006). Također vidjeti GONG-ov izvještaj “Eurosepticism in Croatia at the doorstep of the EU” (lipanj 2011).

<sup>13</sup> “Domovinski rat” je formulacija koja je ušla u službeni diskurs kao označitelj za hrvatsku ulogu u ratovima 1990-ih. Pojam je osobno uveo tadašnji predsjednik Republike Franjo Tuđman i ima snažnu mitsku dimenziju.

<sup>14</sup> Slučaj *Boljkovac*, koji se odnosio na hapšenje 92-godišnjeg borca NOB-a i kasnijeg ministra unutrašnjih poslova u Tuđmanovoj Hrvatskoj neposredno pred parlamentarne izbore 2011, pokazuje da se i događaji iz 1945. (zločini nad civilnim stanovništvom) mogu vrlo lako politizirati i upotrijebiti u suvremenim političkim borbama. Nijedan rat, pa tako ni onaj 1941-1945. nije u potpunosti stavljen *ad acta*, jer interpretacija ratova iz prošlosti služi za formiranje i održavanje nacionalnih mitova u sadašnjosti.

nastanka suvremene Hrvatske.<sup>15</sup> Štoviše, kao što je u toku izborne kampanje izjavila tadašnja premijerka Jadranka Kosor, ni “hrvatske budućnosti ne bi bilo bez branitelja i dr. Tuđmana”.<sup>16</sup>

Iz takvog narativa potom proizlazi i de-legitimizacija Europe i skeptičnost prema njoj u očima hrvatskih suverenista.<sup>17</sup> Oni postavljaju sljedeća pitanja:

<sup>15</sup> Na lijevoj strani političkog spektra, koja od kraja 2011. prvi put u potpunosti kontrolira hrvatsku politiku, isti ili vrlo sličan narativ kao i za *Domovinski rat* primjenjuje se u interpretaciji NOB-a. Da nije bilo *antifašista* – što u hrvatskom kontekstu znači isključivo *partizana* – ne bi bilo ni Hrvatske, barem ne kao republike s “pravom na samoodređenje” (koje je uvedeno već u prvi poslijeratni socijalistički ustav iz 1946). U tom smislu *branitelji* se smatraju nastavljateljima i nasljednicima *antifašizma*, pa vlast brigu o njima smješta u ministarstvo branitelja. No u stvarnosti postoji golem jaz između *branitelja* i *partizana*. Taj jaz pokazuje da je ovaj službeni narativ neusklađen sa stvarnim događajima, kao i da je suprotan stvarnim motivima za ratovanje i orijentacijama ratnika iz ovih dvaju ratova.

<sup>16</sup> Vidjeti: <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/149869/Default.aspx>.

<sup>17</sup> Pod pojmom “suverenizam” i “suverenisti” zapravo se misli ono što bi se na engleskom jeziku zvalo “nacionalism” i “nationalists”. No budući da su u hrvatskom kontekstu ti pojmovi visoko politizirani, umjesto njih upotrebljavamo alternativne. Pod suverenizmom (nacionalizmom) misli se na ideologije, doktrine i akcije kojima je glavni cilj stvaranje, očuvanje i jačanje nacionalne države. U akademskom kontekstu pojam nema ni nužno pozitivnu ni negativnu konotaciju – takve konotacije dobiva u političkom govoru, ovisno o političkoj poziciji govornika i publike. Kad govorimo o “suverenizmu” ili “nacionalizmu” u ovom članku, dakle, ne izričemo

“Gdje je Europa bila kad smo je trebali? Što je poduzela da nas zaštiti? Je li ona pravedna? Možemo li se na nju osloniti? Treba li nam? Nismo li se sami uspješno obranili u trenucima kad je bilo teško? Ako nam je tko pomogao, to je bila Amerika – a ne Europa.”

Uz to, hrvatski suverenisti postavljaju i pitanje opravdanosti i pravednosti kasnijih intervencija “Zapada” (ovdje zamišljenog u širem kontekstu, koji uključuje naročito Međunarodni sud za zločine počinjene u bivšoj Jugoslaviji, poznat i kao Haški sud, ICTY) kad se radi o Hrvatskoj.<sup>18</sup> Taj narativ inzistira na tome da “Europa” i “Zapad” nemaju legitimitet pozivati na odgovornost one koji su bili žrtva – a kasnije i pobjednici – jer su sami propustili djelovati kako bi se spriječili agresija i zlo. U tom kontekstu na

nikakve posebne vrijednosne sudove. Etnički nacionalizam (ili etnonacionalizam) izdvajamo kao poseban pojam kako bismo označili razliku između nacionalizma koji se veže za ideju nacionalne države odnosno političkog naroda (suverenizam) te nacionalizma koji u svom fokusu ima etničku naciju. U kontekstu srednje i jugoistočne Europe, priznajemo, ta razlika nije uvijek sasvim jasna, nego se te dvije pojave (etnonacionalizam i suverenizam) često preklapaju ili barem dodiruju. No to ne umanjuje, nego upravo povećava potrebu za jasnijim terminima kako bismo ih korektno označili.

<sup>18</sup> Za ulogu ICTY-a u hrvatskim političkim raspravama vidjeti poseban broj časopisa *Europe-Asia Studies*, br. 10, sv. 62 (2010), a posebno članke Jović i Lamont (2010), Lamont (2010a) i Pavlaković (2010). Također vidjeti Lamont (2010), Jović (2006) i Jović (2009). Uloga ICTY-a naročito je istaknuta prilikom izricanja presuda generalima Gotovini, Čermaku i Markaču 15. travnja 2010. O reakciji hrvatske opće i političke javnosti na tu presudu vidjeti Jakovčić i Kunac (2011).

cijeli proces pregovaranja o članstvu Hrvatske u Europskoj uniji gleda se kao na neopravdano interveniranje u hrvatsku suverenost, koju Europa nije željela, te je stoga nastoji ograničiti ili poništiti. Ula-zak u Europsku uniju vidi se, stoga, kao manje-više prisilan jer se njime poništa-vaju ili dovode u pitanje rezultati *Domovinskog rata*.<sup>19</sup> Euroskepticizam dakle inzistira na suprotstavljanju *Europske unije* s jedne strane i *Domovinskog rata* s druge. Za mnoge euroskeptike (ne, naravno, za one koji dolaze iz radikalne ljevice: anarhiste, marksiste i dr.) ovaj prvi koncept (EU) moralno je problematičan jer je nepravedan prema Hrvatskoj, dok je ovaj drugi (*Domovinski rat*) pravedan jer je oslobodilački. Posljedica takve dihotomne strukture izgrađene u okviru narativa suvremenog hrvatskog suverenizma jest i to da se slave rat i ratništvo, a ne mir. Primjerice, iako je reintegracija Hrvatske dovršena tek Erdutskim sporazumom iz 1998. – dakle na miran način – datum potpisivanja tog sporazuma ne slavi se kao datum reintegracije i dovršetka rata. Umjesto toga slavi se datum vojno-policijske operacije *Oluja* iz kolovoza 1995. I doista, nijedan hrvatski državni praznik ne slavi mir ili završetak rata – i oni povezani s Drugim svjetskim ratom (22. lipnja) i oni povezani s *Domovinskim ratom* (25. lipnja) slave početak rata. Europska unija kao *zajednica mira* u tom kontekstu postaje *neprijateljski Drugi*, te je nije moguće inkorporirati.

<sup>19</sup> Istraživanja koja su proveli Blanuša (2011) te Bagić i Skoko (2011) pokazuju da velik broj ispitanika vjeruje da će se ulaskom u EU pristati na revidiranje rezultata *Domovinskog rata*. Mnogi *branitelji* zapravo misle da će se ulaskom u novu asocijaciju država poništiti glavni razlog njihova ratovanja – stvaranje samostalne Hrvatske.

Nije ju moguće inkorporirati ni kao multinacionalnu zajednicu država, koja hrvatske suvereniste “podsjeća” na Jugoslaviju. Ideja o “Briselu” kao “novom Beogradu” te o “prokletstvu slova B” u hrvatskoj povijesti (Budimpešta, Beč, Beograd, Brisel – ali, zanimljivo, ne i Berlin) pojavila se tokom referendum-ske kampanje,<sup>20</sup> kao što se ponavljalo i znamenito upozorenje Stjepana Radića Hrvatima (prilikom ujedinjenja u Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca) da ne srljaju u novu zajednicu poput gusaka u magli.<sup>21</sup> Hrvatski euroskeptici pozivali su se i na Franju Tuđmana, koji je i sam bio vrlo skeptičan prema ideji smanjivanja značaja nacionalnih identiteta u korist multinacionalne Europe.<sup>22</sup>

Kad se ti elementi uzmu u obzir, ne iznenađuje da je čak 70 posto hrvatskih birača, i to u kontinuiranim ispitivanjima agencije *Ipsos Puls* od 2006. do 2010. smatralo “kako je položaj Hrvatske u pregovorima o ulasku u EU podređen te da je korelacija ovog mišljenja s euroskeptičnim očekivanjima značajna” (Blanuša, 2011: 18). Blanuša navodi da su mnogi bili mišljenja da se “uzalud trudimo jer imamo trajne neprijatelje u EU-u koji će uvijek nešto novo izmisliti da nas pritisnu i ponize”. Sljedeći je faktor euroskepticizma “način doživljavanja suradnje s Haškim sudom... koja je od prvih optužnica za Hrvate politički i medijski uokvirena kao ugrožavanje nacionalnog ponosa i integriteta, pa je u određenim

<sup>20</sup> Vidi: Leo Marić: “Nakon Budimpešte, Beča i Beograda, Hrvati ovaj put sami izabrali – Bruxelles”, *Hrvatski fokus*, 1. veljače 2012.

<sup>21</sup> Vidi: “Grafitima protiv EU poručili: ne srljajte kao guske u maglu”, *24 sata*, 22. siječnja 2012.

<sup>22</sup> Za Tuđmanove euroskeptične poglede vidjeti Nobilo (2000: 68).

razdobljima interpertrirana čak i kao kriminalizacija temelja hrvatske države” (2011: 20). Prema istraživanjima koje navodi Blanuša, “većina građana smatrala (je) da EU narušava dignitet Domovinskog rata, izjednačava Hrvatsku sa Srbijom u ratovima na području bivše SFRJ, posebice putem zahtjeva Haškog suda; nadalje, da EU Srbiji ‘gleda kroz prste’, a prema Hrvatskoj ima previsoke zahtjeve te da svojom politikom Hrvatsku ‘gura na Balkan’ i/ili regionalni pristup EU za zemlje bivše Jugoslavije, što na fantazmatskoj razini za ovo mišljenje ima značaj njenog obnavljanja” (2011: 20-21). Takav narativ – bez obzira na to koliko bio nerealan – sasvim se dobro uklapa u *mit o žrtvovanju* koji je jedan od sastavnih dijelova gotovo svih nacionalnih mitova, pa i hrvatskog (Žanić, 2002). Ideja o “Nama” koji se žrtvujemo za nezahvalnu “Europu” te je spašavamo od “Barbara” koji prijete temeljima njene kulture i identiteta sastavni je dio mita o *bedemu kršćanstva* ili – *bedemu europejstva*. U hrvatskom slučaju suđenje generalima optuženima za zločine počinjene u ratu 1991-1995. (“*Domovinskom ratu*”) simbol je tog nerazumijevanja između *Nas* i *Europe* (vidi Pavlaković, 2010). Budući da je proces pregovaranja s EU-om bio usko povezan s ispunjavanjem zahtjeva Haškog suda (Jović, 2006), u Hrvatskoj je stvoren snažan osjećaj da se radi o koordiniranoj poziciji, te je stoga protivljenje Haškom sudu postao “vjerojatno najznačajniji izvor tvrdog euroskepticizma” (Blanuša, 2011: 21). Rezultat je bio – percepcija Europske unije kao izvora ugrožavanja nacionalnog identiteta. Bio je to suverenistički euroskepticizam, kojem je “najznačajniju podršku... davao etnički nacionalizam i političke ideologije koje ga podržavaju, zatim autoritarnost i tradicionalizam” (Blanuša, 2011:

32). On se temeljio na “trajnom utjecaju doživljaja podređenosti u pregovorima”, što je do samog kraja bio osjećaj koji je dijelila većina građana – i mnogi od onih koji nisu izašli na referendum, kao i oni koji su glasali protiv članstva u EU-u.

Taj strah od gubitka (i tako ograničene, zapravo imaginarne, zamišljene) suverenosti izravna je posljedica nacionalističkog diskursa koji se formirao oko interpretacije “Domovinskog rata” i nedavnog ratnog sukoba. On je vidljiv i u drugoj dimenziji hrvatskog euroskepticizma, koju možemo nazvati *socijalnim* ili *ekonomskim* euroskepticizmom. Prema istraživanju koje su proveli Skoko i Bagić (2011), uz strah od gubitka nacionalne suverenosti i ponosa (kroz stalnu podređenost drugima) javlja se i strah od liberalnog tržišta, odnosno bojazan da će Hrvatska samo izgubiti ako se spuste barijere u trgovanju s drugim zemljama članicama EU-a. Radi se o strahu od ekonomskog iskorištavanja koje se temelji na uvjerenju da je “hrvatska slaba ekonomski i politički”, da “slobodna trgovina i konkurencija štete Hrvatskoj” te da je “u pogledu prirodnih potencijala Hrvatska *raj na zemlji*”, te je stoga potencijalna meta neprijateljskih i predatorskih akcija čiji je izvor u zemljama Europske unije. Skoko i Bagić taj faktor nazivaju “strahom od iskorištavanja, kako ljudi tako i resursa” (2011: 82). Odlučivanje o EU-u, zaključuju oni, temelji se ne u tolikoj mjeri na racionalnoj kalkulaciji, nego na strahu i bojazni, nečemu što je “više impulzivno”. Na temelju istraživanja provedenog u fokus-grupama ti su autori identificirali čak 29 razloga koje građani navode protiv članstva u EU-u, od kojih su mnogi vezani za strahove: od uništavanja hrvatske proizvodnje, od gubitka suvereniteta, od rasprodaje nekretnina, od gubitka nacio-

nalnog identiteta, od gubitka običaja i načina života, od iskorištavanja prirodnih resursa, od iskorištavanja radne snage, od ekonomskog iskorištavanja općenito, od konkurencije i viših standarda i dr. (Skoko i Bagić, 2011: 58-59). Nalazi tog istraživanja pokazuju, zapravo, jednu paradoksalnu situaciju – da velik broj građana strahuje od pogoršanja standarda nakon što zemlja uđe u EU. Na prvi pogled, to je protivno apriornom očekivanju da će upravo ulazak u EU povećati životni standard građana te omogućiti ekonomski i društveni prosperitet.

Proeuropska kampanja imala je težak zadatak jer se morala osvrnuti na neke od tih strahova. No budući da se radi o emotivnoj dimenziji, koja je uz to dodatno osjetljiva jer je povezana s nedavnim ratnim sukobima i emocijama koje su dodatno potencirane zbog promoviranja nacionalističkog diskursa u medijima, sam racionalni kontraargument nije mogao imati dovoljan učinak. Zbog toga se proeuropska kampanja odlučila da na strahove odgovori – strahovima, a na katastrofične scenarije – katastrofičnim kontrascenarijima. Tako se u toj kampanji moglo čuti da bi Hrvatska bila ekonomski, društveno, politički, pa i sigurnosno uništena ako bi ostala izvan EU-a. Isplata mirovina došla bi u pitanje.<sup>23</sup> Ne bi bilo novca za servisiranje dugova. Kreditni rejting dramatično bi pao. Zemlja bi se ponovno vratila na početak tranzicije. Bilo bi nemoguće zaustaviti korupciju. I – što je hrvatskim euroskepticima bilo najteže – ona bi se svrstala uz bok ostalim zemljama *Balka-*

*na* te bi u Uniju ušla zajedno sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom. Ideja o *povratku Europi* i *bijegu s Balkana* postala bi utopijskom. Za nacionaliste, čiji je cijeli narativ utemeljen upravo u ideji o hrvatskoj različitosti u odnosu na Balkan, te o njenom ekskluzivnom pripadanju *Europi*, takav scenarij trebao je izgledati kao veća *noćna mora* nego što bi bio ulazak u EU. Na emotivnu stranu (strahove) odgovorilo se širenjem novih strahova. Cilj je bio – zbuniti i uplašiti euroskeptike kako bi apstinirali. Drugim riječima, cilj je bio euroskepticizam pretvoriti u euro-ravnodušnost. U tome se i uspjelo.

Naravno, to nije bio jedini argument euroentuzijasta. Pro-EU strana podsjećala je da svaka mala zemlja, pa tako i Hrvatska, ima koristi od članstva u međunarodnim organizacijama, a naročito u onima koje ipak vode računa o položaju malih i slabijih. Financijska i ekonomska kriza, istina je, pogodila je i neke zemlje EU-a (i to naročito neke Hrvatskoj susjedne ili bliske zemlje – Mađarsku, Sloveniju, Italiju i Grčku), ali stanje bi bilo još gore da su te zemlje ostale izvan EU-a, jer u tom slučaju ne bi mogle računati na solidarnost i pomoć Europe. Za Hrvatsku je ulazak u Europsku uniju šansa da se završi dvadesetljetna tranzicija, koja je imala dvije teške i komplicirane faze – najprije kao tranzicija iz socijalizma u nacionalizam, a potom kao postnacionalistička tranzicija prema liberalnoj demokraciji. Hrvatska je tranzicija bila posebno složena jer je uključivala peterostrukost: bila je politička, ekonomska, državotvorna, identitetska i tranzicija iz rata u mir. Ta je tranzicija u mnogim svojim aspektima bila nepravedna. U njoj su povećane razlike između bogatih i siromašnih, a korupcija je ozbiljno naštetila hrvatskoj privredi i političkom legitimitetu poretka. Član-

<sup>23</sup> V. izjavu Vesne Pusić od 18. siječnja 2012: <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Pusic-Bez-EU-nema-ni-mirovina-ni-placa-a-ni-kreditnog-rejtinga-to-je-prava-istina-o-EU>



stvo u EU-u možda je prilika da se prekine s takvom praksom.

Kad se radi o suverenitetu, pro-EU strana naglašavala je da on ničim neće biti umanjen, nego će vjerojatno biti i povećan kad zemlja uđe u Europsku uniju. Dosad je Hrvatska bila pod stalnim nadzorom ne samo iz Brisela nego i iz Den Haaga (u vezi s procesima koje je vodio Haški sud). Suverenost, koju je proglasila 1991. i koja joj je formalno priznata 1992, bila je više simbolička nego stvarna. Tek ulaskom u Europsku uniju stvara se šansa da se ta simbolička suverenost zamijeni stvarnom moći suodlučivanja.<sup>24</sup> Hrvatski političari koji su vodili pro-EU kampanju naglašavali su da je izbor jednostavan: ili ćemo biti oko stola (kao članica EU-a) ili “na stolu” (kao predmet o kojem se odlučuje). Stvarni subjektivitet u procesu političkog odlučivanja Hrvatska će – naglašavalo se – dobiti tek ako uđe u Uniju. Ako ostane izvan nje, bit će objekt na koji će se primjenjivati odluke ekonomski i politički moćnog regionalnog hegemonu u njenom neposrednom susjedstvu (EU), bez mogućnosti da ona sama sudjeluje u procesu donošenja odluka. U svjetlu strahova koje su izražavali euroskeptici, euroentuzijasti su govorili da je članstvo u Europskoj uniji instrument povećavanja, a ne smanjivanja stvarne (*de facto*) suverenosti Hrvatske. S ulaskom prestaje i politika *uvjetovanja*, koja je također imala intruzivni karakter te je limitirala *suverenost*.

Takvom kampanjom pro-EU strana zapravo je jednim dijelom prihvatila pravila i konceptualni okvir koje su po-

stavili euroskeptici i suverenisti, te se u njoj povremeno koristila upravo onim motivima i metodama koji su nastali u nacionalističkom diskursu. Nije se, primjerice, doveo u pitanje i sam smisao koncepta suverenosti u suvremenom, globaliziranom svijetu u kojem više suverenosti gotovo uvijek znači manje sigurnosti. Nije se doveo u pitanje karakter samog sukoba u 1990-ima, nego su se dvije kampanje natjecale oko pitanja – kojim je putem moguće bolje zaštititi i dodatno osnažiti rezultate tog sukoba, barem kad je riječ o Hrvatskoj. U cijeloj referendumskoj kampanji uopće nije bilo riječi o osjetljivim pitanjima koja su ili rezultat prošlosti ili bi ih se moglo očekivati kao neposrednu posljedicu učlanjenja u EU – kao što su: pitanje odnosa prema miru (a time i *ratu*, tj. *Domovinskom ratu*), pitanje neizbježnog napuštanja trenda monoetnicizacije Hrvatske nakon ulaska u EU, pitanje vjerojatne imigracije i njenih posljedica za dominantan nacionalistički diskurs u samoj Hrvatskoj i dr. Izbjegavanje tih pitanja bilo je logično jer je cilj kampanje bio – dobiti dovoljnu podršku građana za ulazak zemlje u EU, a ne preispitati službenu interpretaciju bliže i dalje prošlosti. Kao i svaka druga kampanja i ona je bila determinirana svojim ciljem.

Prihvatanje dotadašnjeg suverenističkog diskursa kao konceptualnog okvira u kojem se vodila kampanja najvidljivije je u tezi da je ulazak u EU poželjan zbog toga što se time jednom zauvijek napušta *Balkan*. Taj je argument zvučao dovoljno uvjerljivo čak i nacionalističkim komentatorima glavnog hrvatskog dnevnika – *Večernjeg lista* – koji su naglašavali da je upravo taj prekid s Balkanom glavni razlog zbog kojeg ipak treba biti za ulazak u EU. Na dan referenduma, 22. siječnja 2012, komentator *Ve-*

<sup>24</sup> Za tu poziciju vidi: “Riječki HNS: Ulaskom u EU opravdavamo Domovinski rat”, *Novi list*, 20. siječnja 2012. (autorica: Tihana Tomičić).

černjeg lista Tomislav Krasnec u svom je komentaru pod naslovom "Dan odluke: Europa ili Balkan. Biramo budućnost",<sup>25</sup> ovako opisao hrvatsku budućnost u slučaju zamišljenog scenarija kojim bi građani odbacili ulazak u EU:

Što iz straha, što iz letargije, što iz inata ili iz brojnih drugih razloga, građani Hrvatske odlučuju odbiti članstvo u EU. Pristupni ugovor koji je Hrvatska potpisala ne može se ratificirati. Novac koji je u proračunu EU rezerviran za Hrvatsku raspodjeljuje se drugdje. Zemlja koja je 20 godina željela, a posljednjih 10 godina intenzivno radila na ulasku u EU, odjednom se zaustavila. Nastao je tajac. Europa, koja je podržavala ulazak Hrvatske, okreće se svojim problemima. Ne želi se više toliko baviti Hrvatskom. "OK, ako nećete, ne morate", pojednostavljeno govori jedan bruxelleski dužnosnik Vesni Pusić koja se u ponedjeljak, dan nakon referenduma, pojavljuje u Bruxellesu na sastanku svih ministara vanjskih poslova EU, sastanku na kojem se osjeća suvišnom i nepozvanom. Zvoni telefon, stiže poziv iz Washingtona. "Dragi prijatelji, toliko smo vam pomogli da uđete u euroatlantske integracije jer smo vjerovali da vi to zaista želite. Nije nam jasna, ali i sada poštujemo vašu želju. Samo, molimo vas, ne zovite nas u pomoć sljedeći put kad se osjetite izoliranima i usamljenima. Laku noć, i sretno". Hrvatska shvaća da je na referendumu odlučila u korist svoje štete. Tako osamljena, a sama ekonomski slaba, još je više izložena udarcima svjetske

ekonomske krize. Kreditne agencije smanjuju joj rejting na razinu "smeća". Kad ih netko pita zašto, oni odgovaraju: "Kako mislite zašto? Može li itko išta jamčiti u Hrvatskoj nakon što ste tako lako prokockali zajamčeni ulazak u Europsku uniju?" Imamo sad drugih problema jer nas Europska komisija pokušava dovesti u red, ali, po novom stanju stvari, ta Komisija ne zastupa i vas Hrvate". Još u nevjerici, Hrvatska se okreće oko sebe da vidi ima li barem nekoga. Ipak ima. Tu je nesložno vodstvo BiH. Tu je Makedonija sa svojim imenom kojeg nema. Tu je Albanija, nama toliko geografski bliska, a toliko udaljena zemlja. Tu je Crna Gora. Tu je Kosovo sa svojim barikadama. Tu je i Srbija, ali predsjednik Boris Tadić upravo hoda prema izlaznim vratima, na koja kucaju puno radikalniji pretendenti Vojislav Koštunica i Toma Nikolić. To je naše novo društvo u slučaju odbijanja EU na referendumu. Društvo kojemu bismo, kao članica Europske unije, trebali poslužiti kao primjer napretka, kao ruka koja će im pomoći, kao poticaj na njihovu putu naprijed, ali kojemu bismo odbijanjem članstva u Europskoj uniji naštetili jednako kako i sebi. Uništili bismo posredno i njima, ali prije svega samima sebi, svaku ozbiljnu nadu.

Referendumska odluka viđena je kao drugi čin referenduma za nezavisnost iz svibnja 1991. godine. Šanse da se obnovi Jugoslavija, ili bilo kakva druga slična zajednica, njime su zapravo nestale. U očima nacionalista ulazak u EU znači prije svega potvrdu da je njihov narativ – koji je uključivao i ocjenu da je jugoslavensko iskustvo bilo samo jedno dugo "međurazdoblje" (*intermezzo*) između

<sup>25</sup> V. <http://www.vecernji.hr/vijesti/dan-odluke-europa-ili-balkan-biramo-buducnost-clanak-368555>.

dvaju europskih perioda u hrvatskoj povijesti – bio ispravan. Za njih je, pritom, ključno to što je Hrvatska na putu da u EU uđe prije Srbije i Bosne i Hercegovine. Prvenstvo pri ulasku nije samo stvar simbolike, nego i dobivanje stvarne mogućnosti da se utječe, a možda i da se kontrolira, na proces daljnjeg proširenja EU-a, ako do njega dođe. Ulaskom u EU Hrvatska dobiva mogućnost blokade daljnjeg proširenja – barem se tako nadaju oni hrvatskih suverenisti koji su 22. siječnja ipak glasali za EU. Ona će postati “nova Grčka” (koja već duže vrijeme blokira Makedoniju – i to zbog nacionalističkih i bilateralnih razloga) ili “novi Cipar”, koji je u stanju zauvijek blokirati Tursku. Ulaskom u Uniju Hrvatska povećava svog *ucjenjivački kapacitet*, kojeg se – prema mišljenju suverenista i euroskeptika – nikad ne bi smjela odreći. Hrvatski euroskeptici i suverenisti u ulasku Hrvatske u EU vide priliku da hrvatske istočne i južne granice postanu granice Europe, kao što su u njihovim narativima i zamišljajima, odnosno mentalnom mapiranju, uvijek i bile. To su *granice civilizacija*, kako je – parafrazirajući Samuela Huntingtona – naglašavao Franjo Tuđman, prvi predsjednik samostalne Hrvatske. Hrvati time postaju ono što su uvijek bili u nacionalnim mitovima koje su stvorili – *čuvari*, odnosno *bedem* Europe. Njihova je uloga – da čuvaju granicu *civilizacije* pred *barbarima*. Oni vide Hrvatsku kao *vojnu krajinu* Brise-la, sa svim osobinama koje *vojna krajina* sa sobom nosi: prije svega pojačanim militarizmom, tradicionalizmom, mentalitetom koji pripada graničarima te stalnim poluizvanrednim stanjem u kojem se politika temelji na strahovima. Ti strahovi postali bi trajni izvor suverenističke mobilizacije, koja bi se sada mogla legitimirati kao *obrana Europe* pred *Balkanom*, a ne više kao obrana *Hrva-*

*ta* pred *Srbima* ili *Bosancima*. Pod uvjetom da služi kao instrument u borbi protiv *Balkana*, čak bi i pro-EU narativ bio prihvatljiv. To uvjerenje bilo je presudno u odluci mnogih euroskeptika da se ne suprotstavljaju otvoreno članstvu Hrvatske u Europskoj uniji te da odaberu apstinenciju na referendumu 22. siječnja 2012. S obzirom na to da sva istraživanja pokazuju da je većinski dio populacije ili euroravnodušan ili euroskeptičan te da u najmanju ruku nije bezuvjetno sklon ulasku u EU, ta odluka bila je od ključnog značaja za ishod referenduma. Hrvatska je izglasala da želi biti članica EU-a, ali njena politička elita uskoro će se suočiti s pritiskom euroskeptičnog i suverenističkog dijela javnog mnijenja, koji će pokušati članstvo u EU-u iskoristiti kao instrument za ostvarivanje specifičnih bilateralnih interesa u odnosu sa susjedima. Uostalom, taj se trend događa i u drugim zemljama članicama EU-a, naročito u onim zemljama koje su se pridružile 2004. ili 2007. U cijeloj se Europi nacionalizam intenzivira, pa ne bi trebalo čuditi da se to dogodi i u Hrvatskoj. Porast nacionalizma uvijek znači i pokušaj instrumentaliziranja EU-a za postizanje bilateralnih ciljeva koji ne moraju biti prijateljski u odnosu na susjedne zemlje. Hoće li se taj trend dogoditi i u Hrvatskoj, ovisi o nizu okolnosti o kojima će biti riječi u završnom dijelu ovog članka.

### **Hrvatsko članstvo u EU-u i odnosi u regiji**

Ulaskom u EU (vjerojatno 1. srpnja 2013) Hrvatska će se *izmjestiti* iz zamišljenog Zapadnog Balkana, čime će on postati manji i izoliraniji. Kakve će biti posljedice toga za odnose u postjugoslavenskom prostoru, odnosno u reduciranom Zapadnom Balkanu?

Odgovor na to pitanje ovisi o tri faktora, koji su i dalje u priličnoj mjeri nepoznanica. Prvo, o tome je li EU i dalje privržen politici proširenja, odnosno *solunskoj strategiji*? Drži li i dalje da bi svaka zemlja postjugoslavenskog prostora trebala jednog dana ući u Europsku uniju te da je svaka *potencijalni kandidat*? Deklarativno, to je i dalje slučaj, ali u stvarnosti ima sve više indicija da će u procesu daljnjeg proširivanja EU-a u tom području Europe biti velikih zastoja. To se odnosi, primjerice, na politiku prema *kosovskom pitanju*, prema kojoj EU nema jedinstven stav. Također, odnosi se i na najavu nekih zemalja (npr. Francuske i Austrije) da će svako daljnje proširivanje biti predmet referenduma u tim zemljama. S obzirom na to da EU sada ima druge prioritete – prije svega vezane uz rješavanje financijske i ekonomske krize – proširenje na zemlje koje su sve odreda specifične, i to svaka na svoj način, bit će velik izazov. Svaka od preostalih potencijalnih kandidata neka je vrsta “novog Cipra”, a u EU-u prevladava stav da “novi Cipar” ne bi bio dobrodošao. Je li EU spreman napustiti politiku *jednoobraznosti* (“one size fits all”) te voditi diferenciranu politiku prema svakom od potencijalnih kandidata? Ili će inzistirati na jednoobraznosti, koja jednostavno neće moći biti primjenjiva na te nove kandidate? Ako ostane pri politici jednoobraznosti za sve potencijalne kandidate, to će praktički poslati loš signal, jer će značiti da daljnjeg proširenja zapravo neće biti.

Drugo, postavlja se i pitanje prevladavanja krize EU-a. U sadašnjim okolnostima teško je promovirati EU i u njegovim sadašnjim zemljama članicama, pa je još teže to učiniti u drugim zemljama. Postavlja se pitanje – nije li ulazak u EU zapravo “ukrcavanje na Titanik”?

Atraktivnost EU-a značajno je smanjena, a smanjena je i njegova stvarna moć utjecanja posredstvom politike *mrkve*, odnosno nagrada za reforme. To će rezultirati smanjenjem atraktivnosti EU-a u zemljama kandidatima te će uzrokovati još veću euroravnodušnost ili čak i euroskeptičnost. S tim u vezi, treba primijetiti i porast nacionalizma i ksenofobije u nekim – i to mnogim – članicama EU-a. Taj nacionalizam bit će usmjeren, barem jednim dijelom, i prema potencijalnim kandidatima. Iskustvo grčke blokade Makedonije, pa i otvaranja pitanja manjina u Srbiji od strane Rumunjske i Mađarske, pokazuje da postoji potencijal za međusobno poticanje nacionalizma s obje strane nove granice EU-a, po sistemu spojenih posuda. Povećani nacionalizam u zemljama koje su tek potencijalni kandidati neće koristiti proeuropskim snagama u tim zemljama.

Čak i ako političke elite u tim zemljama ostanu jedinstvene u podršci pridruživanju EU-u, javno mnijenje ne mora slijediti taj trend. Štoviše, na hrvatskom primjeru se vidi da pitanje pridruživanja EU-u nije toliko značajno za same nacionalne izbore i da je moguće da politička elita bude u potpunosti euroentuzijastična, dok je javno mnijenje euroravnodušno ili čak euroskeptično. Primjerice, unatoč trendovima koji su opisani u ovom članku, na parlamentarnim izborima 4. prosinca 2011. euroskeptične stranke dobile su samo jedan mandat (Ruža Tomašić, Hrvatska stranka prava 1861 – Hrvatska čista stranka prava) u Hrvatskom saboru koji ima 151 zastupnika. Štoviše, hrvatski euroskepticizam već je neko vrijeme (tj. nakon 2003) potpuno izvaninstitucionalan, odnosno izvanparlamentaran, što čini institucije poretka nedovoljno reprezentivnim kad se radi o tom pitanju.

No čak i u tom slučaju političke elite moraju biti sposobne kontrolirati proces pridruživanja i ne dopustiti da on postane žrtva raspoloženja javnosti prema tom pitanju. Šiber (2011: 2) ukazuje na obrnuto proporcionalan odnos između gotovo unisonog zagovaranja članstva Hrvatske u EU-u od strane političkih stranaka (uključujući i vlast i opoziciju) i opadanja podrške članstvu u općoj populaciji. Povećanje euroskepticizma događa se upravo nakon 2003, tj. nakon što je u Hrvatskoj demokratskoj zajednici, vodećoj stranci suverenističkog desnog centra, učinjen zaokret od tuđmanovskog "mekog euroskepticizma" prema pro-EU politici. Tim je zaokretom, koji je učinio tadašnji lider stranke Ivo Sanader, euroskepticizmu izmaknut tepih ispod nogu u političkoj areni, te su euroskeptične pozicije postale politički potpuno marginalne. Na tim temeljima postignut je i neformalan "Savez za Europu" između stranaka vlasti i opozicije. No upravo je to istiskivanje euroskepticizma iz političke sfere povećalo njegovu atraktivnost kao oblika protesta protiv sistema. Euroskepticizam je, između ostalog, i protest protiv političkog *establishmenta*, bio on iz ove ili one glavne (*mainstream*) stranke. Što je bilo više jedinstva oko pro-EU politike u *establishmentu*, to je bilo više euroskepticizma u općoj populaciji. Iz toga treba zaključiti da porast euroskepticizma općenito ne mora nužno imati posljedice na političke pozicije službene Hrvatske, i obratno – da gotovo unisona podrška za EU unutar hrvatske političke elite ne mora značiti da takva podrška postoji u populaciji. Kao i u drugim zemljama članicama EU-a, tako će i u Hrvatskoj postojati velik raskorak između stavova elite i stavova građana kad je riječ o europskim pitanjima.

To je važno imati u vidu kad se raspravlja o odnosima u regiji. Iako je hr-

vatski euroskepticizam utemeljen na suverenizmu, te nije zainteresiran za suradnju s drugim zemljama regije (s preostalim *Balkanom*), politička elita već sada jasno naglašava i ponavlja da će Hrvatska biti zagovarateljica daljnjeg proširenja na sve zemlje *Zapadnog Balkana* te da je u nacionalnom interesu Hrvatske da te zemlje što prije uđu u EU. Takva podvojenost vjerojatno će se nastaviti, ali neće biti utemeljena na čvrstoj podršci javnog mnijenja. Europska pitanja bit će i u Hrvatskoj – baš kao i u drugim zemljama članicama EU-a – izmještena iz demokratskih trendova. Ona će biti smještena u domenu elitne politike. Uspjeh pro-EU snaga i u Hrvatskoj će ovisiti o njihovoj sposobnosti isključivanja javnog mnijenja iz sfere utjecaja na odlučivanje. To će i u Hrvatskoj stvoriti dojam da je europska politika nedemokratska i nelegitimna. Taj dojam neće biti pogrešan – radi se o procesu koji predvode političke, društvene i ekonomske elite, koje se ponašaju kao *avantgarda* u odnosu na stanovništvo. Proces europskog integriranja ideokratski je proces transformacije europskog političkog prostora, te u tom smislu treba odmak od predstavljanja stvarnosti kakva ona jest kako bi je mogao transformirati.

Ulaskom Hrvatske u EU pred Zapadni Balkan postavlja se pitanje: je li taj ulazak samo prvi korak prema daljnjem i potpunoj integraciji regije u EU ili je završni korak politike proširenja, nakon kojeg možda nikad – a svakako ne u skoro vrijeme – neće biti sljedećeg koraka. Hoće li hrvatske granice sa susjedima postati trajne granice EU-a? Ako neće, koliko će trajati ta privremenost? Za suradnju na Balkanu od ključne je važnosti da se ta granica što prije pomakne, tj. da sve zemlje regije postanu članicama

EU-a. Pod pretpostavkom da se dogodi nakon daljnjih liberalnih reformi, članstvo u EU-u svih zemalja regije osiguralo bi pretpostavke za *demokratski mir* u tom dijelu Europe. Također, lokalni nacionalizmi – koji će se obnavljati upravo zbog činjenice da čuvaju *europsku granicu*, ili zbog činjenice da su ostali *isključeni* iz Europe i stoga *viktimizirani* – mogu doživjeti poraz tek ako se ta granica ukloni. U deset godina nakon završetka rata u postjugoslavenskom prostoru, postignuti su ipak značajni rezultati kad se radi o slobodnom kretanju ljudi, roba, ideja i kapitala. Hrvatska i Srbija međusobno su suspendirale vize za svoje državljane koji putuju u turističke i kratke posjete već 2003. godine. U privrednom, kulturnom i sigurnosnom smislu postignuti su također značajni uspjesi u smislu integracije. No hoće li sad zbog europske granice ti integracijski i normalizacijski efekti biti dovedeni u pitanje? Hoće li Brisel, koji je verbalno inzistirao na pomirenju i suradnji u regiji, sad biti glavni uzročnik podizanja nekog novog *Berlinskog zida* između *Europe* i *Balkana*? Takav bi razvoj bio vrlo nepovoljan za sve zemlje regije – a naročito ako uz to, te zbog toga, ojačaju lokalni nacionalizmi. Čvrsta granica između Hrvatske i Bosne i Hercegovine otežala bi život i jednoj i drugoj zemlji – Hrvatskoj zbog toga što je u Neumu razdvojena bosanskim teritorijem, a Bosni zbog toga što bi u njoj još više narastao osjećaj izoliranosti. To bi imalo i negativne efekte na unutrašnje odnose u Bosni i Hercegovini, jedan broj čijih bi državljana (uglavnom etničkih Hrvata) postao građanima Europske unije (sa svim pripadajućim pravima), dok bi ostali bili u lošijem položaju. Doduše, time bi se vjerojatno postigla određena ravnoteža koja je izgubljena zbog činjenice da Hrvati nemaju svoj entitet

u Bosni i Hercegovini, tako da učinci tog disbalansa ne bi morali biti nužno negativni. No Bosna i Hercegovina također strahuje i od izlaska Hrvatske iz CEF-TA-e, što će smanjiti hrvatsko-bosansku trgovinsku razmjenu. Može se lako dogoditi da će nakon ulaska Hrvatske u EU Bosna i Hercegovina biti više orijentirana na Srbiju, i Srbija na Bosnu i Hercegovinu, nego što je bio slučaj prije toga. To je još više moguće s obzirom na etnodemografske trendove u Bosni i Hercegovini, koje karakterizira smanjenje broja Hrvata u toj zemlji.

I u odnosu prema Srbiji dugotrajna granica s Europom povećala bi osjećaj izoliranosti i izopćenosti. Ulaskom Hrvatske u EU Srbija će biti još veća *iznimka* u odnosu na dominantne trendove – sad više ne samo u Istočnoj Europi nego i u Jugoistočnoj. Ona se, uz to, suočava i s fundamentalnim teritorijalnim i identitetskim pitanjima, kao što je pitanje statusa Kosova. Pritisци u vezi s tim pitanjem, kao i najave da u skoroj budućnosti Srbija ne može računati na članstvo u EU-u, te uz to i posljedice ekonomske krize, stvaraju okolnosti u kojima bi i Srbija mogla skrenuti prema snažnijem nacionalizmu. U tom slučaju odnosi Zagreba s Beogradom bit će dovedeni u pitanje, te će se i u Hrvatskoj dodatno aktivirati suverenizam. Iako su novi sukobi sasvim isključeni, odnosi bi zahladili. Vrlo je vjerojatno da bi u tom slučaju pitanje međusobnih tužbi za genocid, o kojem se vijeća pred Međunarodnim sudom pravde, poslužilo kao element daljnjih pritisaka. S druge strane, pod pretpostavkom da Srbija bržim koracima napreduje prema EU-u, hrvatsko-srpski odnosi odvijali bi se dinamikom *toplo-hladno*: *toplo* kad se radi o unutrašnjoj transformaciji Srbiji, ali *hladno* kad se radi o rješavanju preostalih bilateralnih

pitanja kao što su – razgraničenje, odnos prema prošlosti i sl.

Crna Gora, Makedonija i Bosna i Hercegovina prolaze kroz razdoblje jačanja *novih suverenizama*, te su danas suverenisti i etnonacionalisti u tim zemljama zastupljeniji nego što su bili u 1990-ima. Povrh toga, tim zemljama predstoji snažnije suočavanje s organiziranim kriminalom i korupcijom te uvođenje prakse koja bi bila više u skladu s europskim normama. To će sve izazvati unutrašnje napetosti, a možda i nestabilnosti. U Crnoj Gori vlast je zadnji put promijenjena izborima još davne 1938. godine. Ta je zemlja danas najizgledniji kandidat za sljedeću članicu EU-a – vjerojatno čak i do 2020, kako bi EU pokazao da nastavlja s politikom proširenja. Međutim tek treba vidjeti što će se događati s pitanjima reforme sustava te kako će se usmjeriti novostvoreni crnogorski nacionalizam. U Makedoniji, koja je jedina izbježla rat u 1990-ima, također je došlo od obnove suverenizma i etnonacionalizma, kao i do njegove interne podjele na *slavenski* i *antički*. No oba su pesimistična kad se radi i o pristupanju EU-u (koje je blokirala Grčka) i o harmoničnom razvoju unutrašnjih odnosa.

U Bosni i Hercegovini pristupanje Europskoj uniji tek je daleki ideal za koji trenutno ne postoje nikakve pretpostavke. Slično je i u Albaniji. Pred te zemlje, a potencijalno i pred ostale koje su sada izvan EU-a, postavlja se pitanje eventualne alternative. To je ujedno i treće pitanje od kojeg će zavisiti daljnji trendovi u regiji. Najizglednija je alternativa – veći oslonac na Sjedinjene Države, koje se u regiji pojavljuju kao glavni kompetitor Europskoj uniji. SAD ima kapaciteta, a vjerojatno i interesa, da ostane prisutan na Balkanu, te mu u tom smislu čak i od-

govara da postoji područje koje je izvan samog EU-a i u kojem je kriza latentna, a nekog definitivnog rješenja nema.<sup>26</sup> Bez izravnog američkog involviranja Balkan bi izgledao drukčije nego što izgleda danas. To involviranje imalo je i pozitivne i negativne posljedice za mir i sigurnost u regiji. Pozitivne se ogledaju u američkoj intervenciji pri završetku rata u Bosni i Hercegovini (prije svega u Washingtonskom i Daytonskom sporazumu), pri političkoj konsolidaciji glavnih država – Hrvatske i Srbije – te u inzistiranju na kažnjavanju nekih (ne svih) zločina koji su počinjeni u ratu u 1990-ima. Američka uloga bila je pozitivna i kad se radilo o miru u Makedoniji. No američko involviranje nije uspjelo razriješiti krizu na Kosovu, nego ju je dodatno zakompliciralo. No bez obzira na to Sjedinjene Države ostaju jedina stvarna alternativa Europskoj uniji, te će gotovo sigurno imati još i veću ulogu ako daljnje proširenje postane nemoguće.

Od ostalih mogućih međunarodnih aktera koji bi mogli imati nekog utjecaja na regiju treba spomenuti Rusiju, Tursku i – donekle – Kinu. Pozicija Turske je najjasnija, ali je pitanje ima li ona kapaciteta da na Balkanu igra ulogu regionalne sile.<sup>27</sup> Rusija je za regiju zainteresirana primarno iz ekonomskih razloga, ali i iz simboličkih – jer želi ostati prisutna u Europi. No njeni kapaciteti, a ni interes za dinamiku političkih odnosa na Balkanu, nisu dovoljni da bi se mogli mjeriti s američkim ili europskim. Na involviranje Kine treba gledati samo

<sup>26</sup> V. Jović (2008): <http://blog.b92.net/text/2455/Ameri%C4%8Dka%20politika%20na%20Balkanu:%20motivi%20i%20interesi/?start=100>.

<sup>27</sup> Za tursku politiku na Balkanu vidi: Petrović i Reljić (2011), Jović (2010).

u kontekstu njenog eventualnog postajanja globalnom silom. No za sada zemlje regije (osim Srbije) ne pokazuju interes za partnerstvo s Kinom, a u nekoliko slučajeva (makedonsko priznavanje Tajvana, hrvatsko kompliciranje s investitorima itd.) pokazale su i izravno ignoriranje značaja Kine u globalnim odnosima.

Imajući sve to u vidu, čini se da je i Europi i Hrvatskoj iznimno važno da se članstvo Hrvatske u EU-u tretira kao prvi, ali ne i zadnji korak u integraciji Zapadnog Balkana. Ne bude li imala jasnu perspektivu takvog razvoja, regija će se sve više izolirati od globalnih trendova te će dugo ostati izvor rizika za cijelu Europu.

## LITERATURA

- Ashbrook, John E. (2010) "Croatia, Euroscepticism and the Identity Politics of the EU Enlargement", *Problems of Postcommunism*, Vol 57, No 3, May and June 2010, 23-39.
- Bagić, Dragan i Šalinović, Ante (2006): "Analysis of benefits and harms as a factor in citizen support to Croatian accession to the European Union", u: Katarina Ott (ur.), *Croatian accession to the European Union: the challenges of participation*, Institute of Public Finance and Friedrich Ebert Stiftung, 161-188.
- Bebić, Domagoj (2011): "Internetske stranice političkih stranaka u Hrvatskoj i Europska unija", u: Ivan Šiber (ur.), *Hrvatska i Europa, strahovi i nade*, FPZG, Zagreb, 164-188.
- Blanuša, Nebojša (2011): "Euroskepticizam u Hrvatskoj", u: Ivan Šiber (ur.), *Hrvatska i Europa: strahovi i nade*, FPZG, Zagreb, 11-46.
- Boduszynski, Mięczyślaw P. (2010): *Regime Change in the Yugoslav Successor States: Divergent Paths toward a New Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Boduszynski, Mięczyślaw P. i Victor Peckin (2003): "International Justice and Domestic Politics: Post-Tudjman Croatia and the International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia", *Europe-Asia Studies*, Vol 55, No 7, 1117-1142.
- "Euroscepticism in Croatia at the doorstep of the EU: sources and arguments", lipanj 2011, GONG, Zagreb.
- Grbeša, Marijana (2011): "Europska unija u hrvatskom tisku od 2007. do 2011.", u: Ivan Šiber (ur.), *Hrvatska i Europa: strahovi i nade*, FPZG, Zagreb, 120-137.
- Jakovčić, Eugen i Suzana Kunac (2011): "Rezultati istraživanja sadržaja Dnevnika javne televizije nakon presuda generalima Gotovini, Markaču i Čermaku", Documenta, Zagreb.
- Jović, Dejan (2006): "Croatia and the European Union: A long delayed journey", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol 8, No 1, 85-103.
- Jović, Dejan (2008): "Američka politika na Balkanu: motivi i interesi", *Blog B92*, 4. 3. 2008. Dostupno: <http://blog.b92.net/text/2455/Ameri%C4%8Dka%20politika%20na%20Balkanu:%20motivi%20i%20interesi/?start=100>
- Jović, Dejan (2009): "Croatia After Tudjman: the ICTY and Issues of Transiti-



- onal Justice”, *Challiot Papers*, No 116, 13-29.
- Jović, Dejan (2010): “Nova turska vanjska politika i pitanje Bosne i Hercegovine”, *Političke analize*, sv. 1, br. 1, 30-34.
- Jović, Dejan (2011): “Turning Nationalists into EU-supporters: the Case of Croatia”, u: J Rupnik (ur.), “The Western Balkans and the EU: the Hours of Europe”, *Challiot Papers*, No 126, 33-46.
- Jović, Dejan (2012): “Euroravnodušna Hrvatska”, *Političke analize*, br. 9, ožujak 2012, 63-65.
- Jović, Dejan i Christopher K. Lamont (2010): “Croatia after Tuđman: Encounters with the Consequences of Conflict and Authoritarianism”, *Europe-Asia Studies*, Vol 62, No 10, 1609-1620.
- Jović, Dejan (2012): “Croatian EU Membership and the Future of the Balkans”, u: Vedran Džihic i Daniel Hamilton: *Unfinished Business: The Western Balkans and the International Community*, Washington: Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University, 201-209.
- Lamont, Christopher K. (2010): “International Criminal Justice and the Politics of Compliance”, Ashgate, Farnham.
- Lamont, Christopher K. (2010a): “Defiance or Strategic Compliance? The Post-Tuđman Croatian Democratic Union and the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia”, *Europe-Asia Studies*, Vol 62, No 10, 1683-1706.
- Nobilo, Mario (2000): *Hrvatski Feniks*, Globus, Zagreb.
- Pavlaković, Vjeran (2010): “Croatia, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, and the General Gotovina as a Political Symbol”, *Europe-Asia Studies*, Vol 62, No 10, 1707-1740.
- Petrović, Žarko i Dušan Reljić (2011): “Turkish Interests and Involvement in the Western Balkans: A Score-Card”, *Insight Turkey*, sv. 13, br. 3, 159-172.
- Skoko, Božo i Dragan Bagić (2011): “Pet uvjerenja i 29 razloga protiv”, u: Ivan Šiber (ur.): *Hrvatska i Europa: strahovi i nade*, FPZG, Zagreb, 47-85.
- Šiber, Ivan (ur.) (2011): *Hrvatska i Europa: strahovi i nade*, FPZG, Zagreb.
- Štikis, Igor (2010): “Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj”, *Politička misao*, sv. 47, br. 1, 77-100.
- Štulhofer, Aleksandar (2006): “Euro-scepticism in Croatia: on the far side of rationality”, u: Katarina Ott (ur.), *Croatian accession to the European Union: the challenges of participation*, Institute of Public Finance and Friedrich Ebert Stiftung, 141-160.
- Žanić, Ivo (2002): “Simbolički identitet Hrvatske u trokutu raskrižje – predziđe – most”, u: Pal Kolsto (ur.), *Historijski mitovi na Balkanu*, Institut za istoriju, Sarajevo, 161-202.

## **Croatian Referendum on EU Membership and its Consequences for the Reduced Western Balkans**

**SUMMARY** Croatian referendum on EU membership demonstrated that Croatian electorate is highly indifferent towards the EU. Political elite too preferred EU-indifferentism to Euroscepticism. Unlike the largest segment of the electorate, Croatian political elite is almost unanimously supportive of the EU membership for the country. The article analyses the main sources of Croatian EU-indifferentism and Euroscepticism. In addition it discusses consequences of the outcome of Croatian referendum to now reduced region of Western Balkans. Consequences of Croatian membership in the EU might be ambivalent, and will depend on factors such as: 1) EU's commitment to the policy of further enlargement (or the lack of this commitment), 2) development of political, economic and social crises in the EU, and 3) internal dynamics in candidate countries. The EU enlargement will also depend on ability of political elites to ignore euroscepticism in their own countries. Unification of Europe remains an ideocratic project led by political elites. It is not about representing reality as it is, but rather about changing it through thorough transformation of European societies. However, further ignoring of the electorate will result in enhanced sense of democratic deficit and might further question legitimacy of the EU. Croatian EU referendum offered some instrument and lessons on how to marginalise Euroscepticism and nationalism in general public. If it is to be constructive member of EU, Croatia will have to continue ignoring and marginalising nationalists and Eurosceptics. This is also the case with other EU member-states.

**KEYWORDS** EU-indifferentism, Euroscepticism, EU referendum in Croatia, Western Balkans, nationalism

# INSTRUMENT UVJETOVANOSTI EUROPSKE UNIJE U POLITICI PROŠIRENJA PREMA DRŽAVAMA ISTOČNE I SREDNJE EUROPE TE ZAPADNOG BALKANA

**Nataša Beširević**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Pregledni rad

Primljeno: srpanj 2012.

**Sažetak** Na Zapadnom Balkanu politička uvjetovanost EU-a je multidimenzionalan instrument s višestrukom funkcijom, usmjeren prema pomirbi, obnovi i reformama na regionalnoj, nacionalnoj, bilateralnoj i multilateralnoj razini kako bi se zadovoljili sigurnosni, politički, ekonomski i socijalni kriteriji. Uvjetovanost ima za cilj i integraciju Zapadnog Balkana u Europsku uniju na temelju zadanih kriterija čije ispunjevanje donosi korist i napredak u pretpristupnom procesu, a imajući u vidu diferencijaciju; nagrađivanje država prema ispunjenim kriterijima i individualnim zaslugama. Iako su princip, implementacija i učinci instrumenta uvjetovanosti na Zapadnom Balkanu uvelike temeljeni na iskustvu Petog proširenja kod država Istočne i Srednje Europe (Kopenhaški kriteriji, pretpristupna pomoć, Pristupna partnerstva), ovaj rad prikazat će različitost dosadašnjeg pristupa u odnosu na države regije, čime politička uvjetovanost postaje zahtjevnija, kompleksnija, nedorečenija, uz manje izvjesno punopravno članstvo za države u pretpristupnom procesu, niži stupanj financijske pomoći, uz opterećeni kontekst geopolitičkih i ekonomsko-recesijskih događanja u Europi i svijetu, čime regija gubi na prioritetnosti unutar Unije, koja se nalazi u fazi "umora od proširenja".

**Ključne riječi** uvjetovanost Europske unije (*conditionality*), Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Zapadni Balkan, proces pregovora

## 1. Demokratizacija kao politički ishod uvjetovanosti Europske unije u politici proširenja

U odabiru komparativnog okvira ovog rada, prema kojem bi se procjenjivao instrument političke uvjetovano-

sti na primjeru država Zapadnog Balkana, identificirana referentna grupa jesu države Istočne i Srednje Europe, koje pripadaju Petom krugu proširenja. Taj odabir objašnjava se mogućnošću komparacije i korelacije s državama koje dije-

le usporedivo povijesno nasljeđe te koje su prošle temeljnu društveno-političku tranziciju proizašlu iz pada komunizma, a u kojima su učinci europskih integracija bili najjasniji i najsnažniji s obzirom na proces demokratizacije.

Iako je demokratska konsolidacija u fokusu promatranja političkog ishoda politike proširenja, budući da taj proces pripada fenomenološki širem pojmu demokratizacije, korisno je dati nekoliko općih napomena vezanih za proces razvoja demokracije i demokratizacije u kontekstu Istočne i Srednje Europe kako bi se kritički evaluirao utjecaj Europske unije na demokratsku konsolidaciju tih postkomunističkih država.

Inicijalne studije demokratizacije u 1970-ima i 1980-ima pretpostavljale su da je značenje demokratizacije samorazumljivo; proces je označavao prijelaz političkog sustava iz nedemokratske u predstavničku demokraciju, sa značajnom razlikom između tranzicije i demokratske konsolidacije. Budući da je demokracija cilj demokratizacije, nužno je definirati i sam pojam demokracije. Mainwaring (1989) argumentira kako većina suvremenih definicija demokracije sada uključuje stajalište o poštivanju temeljnih građanskih sloboda, što je iznimno bitna dimenzija demokracije, jer određena država može održati slobodne i poštene izbore, no u odsutnosti temeljnih građanskih sloboda ne može se smatrati demokratskom. Prema Mainwaringu, demokracija treba zadovoljiti tri temeljna kriterija: prvo, kompetitivni izbori trebaju biti temeljni put dolaska na vlast, dok zlouporabe i prisile ne smiju utjecati na ishod demokratskih izbora; drugo, rašireno pravo građanstva i njegovo izuzeće ne smije podrihati demokratsku praksu; i treće, demokracija nužno pruža garanciju temeljnih

građanskih sloboda za sve, prvenstveno za manjine. Termin demokratizacija definira se različito u odnosu na različite definicije demokracije koja je sama po sebi "prilično sklizak koncept otvoren za rasprave" (Grabbe, 2006: 31). Općenito gledajući, "demokratizacija" se odnosi na "političke promjene u smjeru demokracije" (Potter, 1997: 3) i predstavlja "spor i bolan proces" (Grugel, 2003: 1).

Promjene izazvane rušenjem komunizma/real-socijalizma (1989-1991) stvorile su novo međunarodno okruženje pogodno za demokratizaciju brojnih država. Linz i Stepan (1996: 1) tvrde da je taj proces dovršen "kada je postignut dovoljan dogovor o političkim procedurama kako bi se postigla izabrana vlada, kada vlada dođe na vlast kao direktan rezultat slobodnih izbora, kada ta vlada *de facto* ima ovlasti da stvara nove politike i kada izvršna, zakonodavna i sudska vlast stvorena novim demokracijama ne dijeli *de jure* vlast s drugim tijelima". Minimalno tri uvjeta moraju biti ispunjena da bi se moglo govoriti o demokratskoj konsolidaciji: uspostavljenje "državnosti" na čitavom teritoriju države, dovršena demokratska tranzicija i vlada koja upravlja demokratski. Da bi demokracija bila konsolidirana, uz navedene kriterije i funkcionalnu državu nužna je prisutnost pet međusobno povezanih uvjeta (tzv. arena konsolidirane demokracije): prvo, moraju postojati uvjeti za razvoj slobodnog i aktivnog civilnog društva; drugo, mora postojati relativno autonomno političko društvo; treće, na cijelom teritoriju države svi glavni politički čimbenici, posebice vladin i državni aparat, moraju biti učinkovito podvrgnuti vladavini prava koja štiti osobne slobode i društveni život; četvrto, mora postojati državna birokracija koju nova demokratska vlada može koristiti; i na kraju,

peto, mora postojati institucionalizirano gospodarsko društvo. Kako argumentira Pridham (2002), demokratska konsolidacija upravo se najbolje mjeri razlikovanjem stupnjeva tog procesa kroz navedenu Linzovu i Stepanovu tipologiju: vladavine prava, državnog aparata, civilnog, političkog i ekonomskog društva. Taj autor smatra (2006: 378) da demokratska konsolidacija u većini definicija uključuje stabilizaciju, rutinizaciju, institucionalizaciju i legitimizaciju obrazaca demokratskog ponašanja. Konsolidirane demokratske režime nije moguće postići s pseudodemokracijama ili hibridima demokracija gdje neke demokratske institucije egzistiraju zajedno s nedemokratskim institucijama koje su izvan kontrole demokratske države: samo demokracija može postati konsolidirana demokracija, smatraju Linz i Stepan (1996). Iz svega navedenog jasno je da demokratska tranzicija može početi i nikada ne doći u fazu demokratske konsolidacije, može biti dugoročni proces koji traje desetljećima bez vidljivog kraja, a ponekad je sklona i retrogradnom procesu. Budući da su svi sustavi skloni političkoj dekadenciji, konsolidacija ne jamči da će demokracija, jednom uspostavljena, preživjeti, iako joj taj proces povećava šanse (Parrott, 1997: 6). Demokratska konsolidacija stoga je proces demokratizacije i u konačnici nikada nije u potpunosti završena. Komunističko nasljeđe čini proces demokratizacije i demokratske konsolidacije iznimno problematičnim, stoga je diskusija o utjecaju nasljeđa na pet arena konsolidirane demokracije nužna. Kako smatra Pridham (2002), proces demokratizacije i konsolidacije za države bivšeg komunističkog režima u mnogim je slučajevima značio, osim transformacije sustava, proces izgradnje nacije i države.

Naime, kako tvrdi Merkel (2011: 415-418), tri su varijable koje objašnjavaju konsolidaciju postkomunističkih država: modernizacija, državnost i vanjski akteri. Nasljeđe komunističke modernizacije podrazumijevalo je razmjerno malu socijalno-ekonomsku nejednakost i visoku razinu obrazovanja, što su važni sastojci održive demokratizacije koji se ujedno mogu i "protratiti". Ta dva elementa bila su komparativna prednost u demokratizaciji bivših komunističkih država u odnosu na Južnu Europu 1970-ih ili Latinsku Ameriku 1980-ih. Državnošću se smatra integritet državnog teritorija i vlasti te administrativna sposobnost državne birokracije. Države koje nisu riješile teritorijalni problem i pripadnost demosa, odnosno prihvatanje političke zajednice od strane svih građana, ili su dugoročno imale problema s nametanjem državnog monopola sile, pripadaju zemljama s najslabijom konsolidiranošću demokracije, koju ugrožavaju iredentizam, nacionalizam i etnopolulizam. Nesigurno državno pitanje sprečava demokratsku konsolidaciju, što su Linz i Stepan (1996: 28) saželi u rečenici: "Bez države nema državljana, a bez državljana nema demokracije". U onim državama koje nisu imale problem s državnošću komunistički režim ostavio je relativno funkcionalnu državu, izdašne javne resurse i birokratski aparat, koji se ne mogu uspoređivati sa standardima Zapadne Europe, ali su u procesu demokratizacije napredniji u odnosu na Latinsku Ameriku, Afriku i Aziju. Preobrazba državnog i birokratskog aparata jednostavnija je zadaća nego izgradnja društva na temelju propalih država, kako argumentira Merkel (*ibid.*).

Ono što je povezivalo proces tranzicije bivših komunističkih država, osim njihova režimskog nasljeđa, bio je me-

đunarodni utjecaj na proces tranzicije, odnosno vanjski akteri. Naime demokratizacija je postala "globalizirana" i usko vezana uz pritisak koji se stvara na međunarodnoj razini i aktivnosti kojima se bave mnoge međunarodno aktivne skupine i organizacije (Grugel, 1999: 19), kao što je Europska unija. Jak međunarodni utjecaj i ovisnost o međunarodnim čimbenicima postojan je fenomen u povijesti bivših komunističkih država. Huntington (1997: 8) argumentira da je u povijesnom kontekstu suvremeno međunarodno okružje bilo relativno blagonaklono prema stvaranju i konsolidaciji novih demokracija, uz određene regionalne razlike. To favorizirajuće okružje oblikovano je nizom elemenata: naglašenom predanošću Zapadne Europe ljudskim pravima, postupnom inkorporacijom liberalnih ideja u nekoć autarkično društvo koje postaje porozno na konkurentne pritiske otvorenog globalnog tržišta, odustajanjem od Brežnjevljeve Doktrine<sup>1</sup>, financijskom i tehničkom pomoći multilateralne institucije u postkomunističkoj liberalizaciji te konačno primjerima dobre prakse u provođenju reformi, što je utjecalo i na druge bivše komunističke države koje su u početku zaostajale u reformatorskom procesu.

Od međunarodnih čimbenika zainteresiranih za demokraciju bivših komunističkih država glavnu ulogu treba dodijeliti Europskoj uniji, koja ispunjavanje određenih demokratskih vrijednosti, normi i praksi vezuje uz preduvjete za potporu, uključujući obećanje mate-

rijalne pomoći ili postizanje određenih političkih mogućnosti. Utjecaj Europske unije kao "demokratizirajućeg" čimbenika svodi se ili na sociološko objašnjenje (logika primjerenosti gdje je naglasak na normativnoj akciji) ili na racionalističku logiku (gdje je politička akcija određena nagradom za poštivanje europskih zahtjeva, odnosno sankcijama u slučaju kršenja normi). No kako argumentira Pridham (2006), pristup komparativne politike demokratizacijskim studijama ističe važnost konvergencije tih pristupa kao dijela dinamičnog procesa, posebice tijekom pristupnog procesa. Ta se dinamika najbolje ogleda u tzv. *push/pull* učincima ("potegni i vući") koje politika EU-a ima prema državama (potencijalnim) kandidatkinjama, gdje se "gura" instrumentarij uvjetovanosti i "povlači" termin punopravnog članstva. Politika EU-a prema državama Srednje, Istočne i Jugoistočne Europe uglavnom je opisivana kao "politika uvjetovanosti" (Schimmelfennig i Sedelmeier 2004: 661). Uvjetovanost je došla od NATO-a, Europske unije, Europske banke za obnovu i razvitak (*engl. European Bank for Reconstruction and Development – ERBD*), Vijeća Europe i OSCE-a. Ipak, iako je samo usvojila metode drugih organizacija, Europska unija je ta koja se najviše povezuje uz političku uvjetovanost jer je konačna "nagrada" članstvo u EU-u.

Uobičajena je pretpostavka literature o demokratizaciji da se utjecaj europskih integracija povećava s vremenom, dosežući vrhunac tijekom konsolidacije demokracije. Utjecaj Europske unije na demokratizaciju države (potencijalne) kandidatkinje varira u tri etape: pretpristupna faza kada se Kopenhaški uvjeti trebaju ispuniti prije početka pregovora, faza pretpristupnih pregovora kada se politički uvjeti ažuriraju i promatraju na temelju redovitih izvješća o

<sup>1</sup> Politička doktrina koju je predstavio Leonid Brežnev u govoru na Petom kongresu Poljske ujedinjene radničke partije 13. studenog 1968. i koja je vrijedila do 1989, a sastojala se od stroge kontrole unutarnjih poslova država koje su sačinjavale Varšavski pakt.

napretku te faza punopravnog članstva kada direktan utjecaj EU-a slabi, no istodobno se pojačavaju indirektni utjecaji europske integracije na konsolidiranje demokracije intenzivnim povezivanjem s državama članicama (tzv. *Peer pressure* – okvirno: kolegijalni pritisak, op. a.), uključivanjem političke elite u institucionalni okvir EU-a, a ekonomske elite i raznih interesnih skupina u transnacionalne europske mreže, kao i implementacijom usvojene pravne stečevine EU-a na svakodnevne živote građana kroz političke učinke raznih politika.

Odlučujuće su faze za proces demokratske konsolidacije pretpristupni i pregovarački proces. No u slučaju da država koja aplicira za članstvo u EU-u blokira jedan od tih dvaju procesa (neispunjavanjem političkih kriterija ili njihovim ozbiljnim kršenjem), proces “korekcije” traje minimalno dvije godine, jer procedura EU-a zahtijeva da se problem prvo detektira u redovnom izvješću o dotičnoj državi, što rezultira posjetom najviših dužnosnika Komisije političkoj eliti te zemlje, nakon čega slijedi period korekcije, odnosno realizacije određenih akcija vlade koja je “prozvana” u izvješću, što se dokumentira u sljedećem izvješću. Ako ni tada ne uslijedi korekcija političkog ponašanja države koja aplicira za punopravno članstvo, problem se “podigne” na razinu Europskog vijeća koje odlučuje o daljnjim koracima. Na taj način EU testira i provodi princip demokratske konsolidacije usvajajući, zapravo, pristup kontrolne liste (*engl. Check-list*), čime se prikazuje i način na koji Bruxelles gleda na demokratizaciju; to je proces uvođenja i provedbe demokratskih pravila i procedura, a ne stanje koje se doseže u određenom trenutku i vremenu.

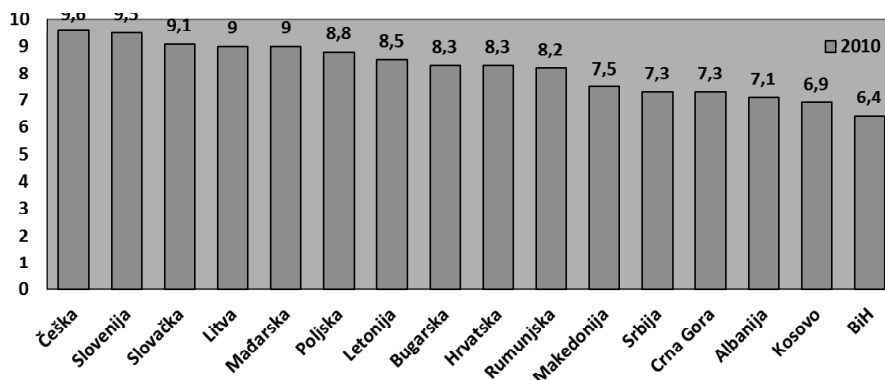
Svojom demokratskom uvjetovanosti Bruxelles dakle služi kao poticaj demokratske konsolidacije određujući služ-

bena mjerila u zadovoljavanju političkih uvjeta i ujedno dajući kontinuiran podstrek promjenama na različitim razinama procesa demokratizacije. Pridham (2006) smatra da proces demokratske konsolidacije i proces pristupanja EU-u nisu nužno istodobni, iako postoji značajna mogućnost da se oni događaju u relativno istom vremenu zbog: očekivanja političke elite da će pristupanje EU-u donijeti određene koristi, strogih zahtjeva i političkih uvjeta koji stižu iz Bruxellesa, indirektnih političkih učinaka sudjelovanja u političkom sustavu EU-a te razmjerno širokih učinaka implementacije europske pravne stečevine i trgovinske povezanosti s europskim tržištem. Međuovisnost modernizacije, državnosti i utjecaja vanjskih aktera, u slučaju riješenog pitanja državnosti, pridonijelo je i pridonosi konsolidaciji bivših komunističkih država.

Prema prosjeku BTI indikatora (*engl. Bertelsmann Transformation Index* – Bertelsmannov indeks transformacije<sup>2</sup>), vrijednost sveukupne konsolidacije u 15 bivših komunističkih država (10 država članica EU-a, države Zapadnog Balkana) za 2010. godinu prikazana je u gra-

<sup>2</sup> Indeks transformacije zaklade Bertelsmann daje okvir za procjenu razvoja demokracije i tržišne ekonomije (tzv. indeks statusa) te političkog upravljanja (tzv. indeks upravljanja) u 128 država svijeta. Indeks statusa je vrijednost koja odgovara prosjeku političke transformacije, koja se mjeri na temelju pet političkih kriterija (državnost, politička participacija, vladavina prava, stabilnost demokratskih institucija i politička i socijalna integracija) temeljenih na 18 indikatora, i gospodarske transformacije, koja se mjeri na osnovi sedam kriterija (socioekonomski razvoj, organizacija tržišnog natjecanja, stabilnost valute i cijena, stanje privatnog vlasništva, organizacija države blagostanja, ekonomske aktivnosti i održivost) temeljenih na 14 indikatora.

**Graf 1: Sveukupna konsolidacija u novim državama EU-a i na Zapadnom Balkanu (2010)**



Izvor: prilagođeno iz Bertelsmann Transformation Indeks (2010)

Ljestvica: 8,5-10 = vrlo napredna transformacija, 7-8,5 = napredna transformacija, 5,5-7 = ograničena transformacija, 4-5,5 = vrlo ograničena transformacija, 0-4 = neuspjela ili blokirana transformacija

fu 1. kroz tzv. indeks statusa, na ljestvici od 1 (najlošija ocjena) do 10 (najbolja ocjena).

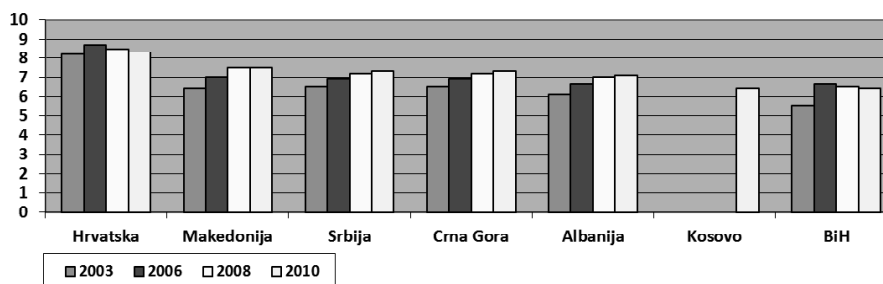
Od svih država Zapadnog Balkana BTI kao metodološki najkompleksniji indeks demokratizacije<sup>3</sup> nudi sljedeću

kategorizaciju: Hrvatska je najbolje rangirana zemlja i može se smatrati konsolidiranom državom, no u usporedbi s bivšim komunističkim državama iz petog proširenja nalazi se na samom začelju, te uz Bugarsku i Rumunjsku ne spada u krug država s vrlo naprednom transformacijom, prvenstveno radi dugoročnih problema vezanih uz vladavinu prava (korupcija i slabost pravosuđa). Izuzev Kosova i Bosne i Hercegovine koji imaju ograničenu transformaciju i stoga se mogu smatrati nekonsolidiranim izbornim demokracijama gdje se u budućnosti ne može očekivati demokratska konsolidacija, ostale države imaju naprednu političku i ekonomsku transformaciju prema liberalnoj demokraciji i članstvo u EU-u pomoglo bi im u tom procesu. Kad se ovaj graf stavi u kontekst perspektive demokratske konsolidacije država Zapadnog Balkana praćene od 2003. (dakle dvije godine nakon "lansiranog" Procesa stabilizacije i pridruživanja) do 2010.

<sup>3</sup> Kao i ostalim indeksima demokratizacije, primjerice Indeksu političkih prava i građanskih sloboda Freedom Housea ili nešto kompleksnijem Indeksu tranzicijskih nacija Freedom Housea (engl. Nations in transit – NIT, i ovom indeksu mogle bi se naći slabosti (Zakošek, 2009: 55); ovisnost o odabranom putu (status neke države uvelike ovisi o početnim ocjenama kojih se evaluatori teško odriču), statičnost (metoda indeksa ne može obuhvatiti stvarnu dinamiku političkih režima, već zahvaća trenutačno stanje), teleološka perspektiva (promjene se ocjenjuju sa stajališta završene konsolidacije, čime se ne mogu razumjeti uzroci devijacija u odnosu na idealni model) te apstraktnost mjernih instrumenata (univerzalnim kriterijima ponekad je teško zahvatiti lokalne specifičnosti).



**Graf 2: Konsolidacija država Zapadnog Balkana kroz BTI indeks statusa država 2003-2010.**



Izvor: prilagođeno iz Bertelsmann Transformation Index (2003, 2006, 2008, 2010)

Ljestvica: 8,5-10 = vrlo napredna transformacija, 7-8,5 = napredna transformacija, 5,5-7 = ograničena transformacija, 4-5,5 = vrlo ograničena transformacija, 0-4 = neuspjela ili blokirana transformacija

kroz indeks statusa prikazanog u grafu 2, vidljiva su kolebanja u konsolidaciji demokracije na individualnoj razini svake države. Iako se nalazi u naprednijoj fazi odnosa s EU-om od ostalih država Zapadnog Balkana, a ujedno se smatra i konsolidiranom demokracijom, Hrvatska od 2006. bilježi inklinaciju u procesu konsolidacije, kao i Bosna i Hercegovina, dok je u ostalim državama Zapadnog Balkana zamijećen napredak u procesu demokratske konsolidacije (Kosovo se ne može komparirati radi nepostojanja prethodnih podataka).

Argumenti koji podupiru tezu da proces demokratske konsolidacije u postkomunističkim državama nije nužno i jedino vezan uz EU idu u smjeru; a) vremenskog okvira učinka instrumenta uvjetovanosti u fazi politike proširenja u odnosu na demokratizaciju, jer se smatra da su države Istočne i Srednje Europe uspostavile novi institucionalni okvir prije uspostave političkih uvjeta, b) institucionalnih slabosti, odnosno ograničenja političke uvjetovanosti koja je bila više birokratska nego isklju-

čivo politička i uključivala je već spomenutu *Check-listu* operativnih principa, ali ne i određene modele demokracije, c) isključenosti dijela političke zajednice iz dometa EU-a, što se prvenstveno odnosi na političke stranke koje su izostavljene iz redovitih godišnjih izvješća Europske komisije (iako mogu biti dijelom javnih kritika europskih dužnosnika), d) ovisnosti o političkoj eliti pojedine države koja u potpunosti upravlja procesom pristupanja, što je posljedica intergovernmentalizma kao prevladavajućeg odnosa u tom procesu, te e) izostanak izvještavanja o odnosu građana prema prihvaćanju, implementaciji i potpori demokratskim pravilima i institucijama (vrijednosti kao što su legitimitet, povjerenje u institucije, potpora demokratskoj praksi, sudjelovanje građana u političkom životu države kao neki od indikatora demokratske razvijenosti pojedine države nisu predmetom političke uvjetovanosti Kopenhaških kriterija).

Posljedica tih ograničenja odražava se i na integracijski učinak EU-a na demokratizaciju bivših komunističkih

država. Općenito se smatra, kako tvrdi Pridham (2002), da utjecaj EU-a na demokratsku konsolidaciju nije uniformirani proces, ne javlja se unutar jednakog obrasca ni jednakom brzinom i svakako je dugoročan proces. Prvenstveno utječe na institucionalnu razinu i političke elite, potom na razvoj političkih stranaka, dok je najmanje vidljiv na razini razvoja medija i civilnog društva, što ovaj autor (2006: 384) povezuje s političkom i pravnom kulturom komunističkog nasljeđa u kojoj je centralna vlast, odnosno država ona koja "vodi igru" u prihvaćanju i primjeni političkih i zakonskih odluka: od korupcije, zaštite ljudskih i manjinskih prava do reforme pravosuđa. Totalitarni princip socijalne organizacije utjecao je na disfunkcionalnost postkomunističke podjele vlasti; sudska vlast nema razvijene instrumente, edukaciju, resurse niti svijest o tome kako razviti neovisnu ulogu u demokratskom društvu. Socijetalni razvoj najčešće ne slijedi institucionalne reforme. Problematični učinci instrumenta uvjetovanosti prema demokratskoj konsolidaciji u prvom su redu vezani uz birokratizaciju odnosa s Bruxellesom. To se prvenstveno odnosi na prilagodbu, usvajanje i implementaciju pravne stečevine EU-a koja institucionalno i proceduralno može utjecati na favoriziranje izvršne naspram zakonodavne vlasti, jer se pritisak implementacije vrši prvenstveno na nacionalne vlade koje nemaju vremena za konzultaciju s parlamentom, niti parlament ima vremena za raspravu i upoznavanje s prijedlozima zakona usklađenim s europskom legislativom koji se usvajaju po hitnom postupku.<sup>4</sup> Vrlo se jasno iščita-

<sup>4</sup> U hrvatskom slučaju takvu praksu propisuje i zakonodavni postupak; po hitnom postupku donose se zakoni koji se usklađuju s pro-

va zadovoljavanje administrativnih prioriteta naspram demokratskih (participativnih) vrijednosti. Problematična je i prilagodba europskog zakonodavstva domaćoj zakonskoj praksi, jer europska pravna stečevina bazično slijedi preference i iskustvo procedura kod zapadnoeuropskih država članica. Fleksibilnost je u ograničenoj mjeri prisutna kod implementacije pravne stečevine, što je predmet pregovaračkih stajališta o tranzicijskim periodima.

Utjecaj Europske unije svakako je usmjeren prema promociji demokratske konsolidacije, bilo direktno putem instrumenta uvjetovanosti ili indirektno, većim angažmanom novih demokracija u institucijama i procedurama donošenja odluka na europskoj razini, no politički učinak EU-a na demokratizaciju postkomunističkih država ograničen je internim prilikama. Kako ističe Pridham (2006: 394), demokratizacijski putovi, ustavnopravni okviri i formalne strukture ovih država razvili su se u ranim 1990-ima, stoga je na Europskoj uniji bilo da osigura kontinuiranu stabilnost demokratskih institucija, vladavine prava, političkog pluralizma i zaštite manjina. Ono čemu pristupno razdoblje u procesu demokratizacije bivših komunističkih država pridonosi jest jačanje međunarodnog položaja i institucionalnog okvira koji otežava mogućnost povratka u totalitarne, općenito nedemokratske procese. U tom smislu, svako usporevanje procesa proširenja Europske

---

pisima Europske unije ako to zatraži predlagatelj, osim u slučaju kada matično radno tijelo, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav ili Odbor za zakonodavstvo predlože da se zbog neusklađenosti s Ustavom ili pravnim sustavom o zakonu raspravlja u prvom čitanju.

unije na Zapadni Balkan znači slabljenje procesa demokratizacije u regiji. No kao što ističe Merkel (2011: 419), demokratizacija i promjena režima ponajprije su unutarnji procesi, društva i političke režime ponajprije transformiraju “unutarnji akteri”. Država i društvo ne mogu se održivo demokratizirati bez njih ili protiv njih. No transformacija sustava u demokraciju može se inicirati, poduprijeti i promicati i izvana.

## **2. Instrument uvjetovanosti Europske unije u politici proširenja prema državama Istočne i Srednje Europe**

Nakon pada komunizma države Istočne i Srednje Europe vjerovala su da će im EU ubrzo ponuditi punopravno članstvo kako bi im pružio političku i ekonomsku potporu u procesu demokratske tranzicije. Motiv takve potpore bio bi opravdan moralnim i povijesnim obvezama Zapada koji je države europskog Istoka “predao” SSSR-u dogovorom na Jalti, kao i interesima u očuvanju ekonomske i demokratske stabilnosti istočnih granica EU-a. Istodobna tranzicija bivših komunističkih država prema demokraciji i tržišnom gospodarstvu značila je ujedno rizik ugrožavanja mladih demokracija, prvenstveno radi ekonomskih reformi i slabih novouspostavljenih institucija u bivšim komunističkim državama. Situacija se mogla opisati poznatom rečenicom čehoslovačkog/češkog predsjednika Václava Havela (mandat 1989-1992, 1993-2003): “Nestabilnost, siromaštvo, beznađe i kaos u državama koje su se oslobodile totalitarnog režima prijeti Zapadu jednako kao što su mu prijeli i vojni arsenali bivših totalitarnih vlada”, (citirano prema: Vachudova, 2005: 98). No vlade država članica bile su spremne prihvatiti demokratski i ekonomski kolaps svojih istočnoeuropskih i

srednjoeuropskih susjeda u zamjenu za smanjen rizik od otvaranja europskog tržišta istočnoeuropskim proizvodima. Vanjska politika EU-a još uvijek je bila preslaba u upravljanju ekonomskim pristupom zajedničkom tržištu. Vlade bivših komunističkih država shvatile su da EU nema namjeru krenuti u brz, ili bilo kakav, proces proširenja ni otvoriti svoje tržište. Početkom 1990-ih slogan “Povratak u Europu” ubrzo je izbljedio i sveo se na trgovinsku i ekonomsku prilagodbu europskom tržištu. Tzv. pasivna uvjetovanost EU-a označava period od 1989. do 1993, odnosno do uspostave Kopenhaških kriterija. U tom periodu EZ je koristio uvjetovanost putem trgovine i pomoći prema trećim zemljama, dok je instrument političke uvjetovanosti prema bivšim komunističkim državama tada značio odvratanje od upotrebe fizičkog nasilja ili nedemokratskih djela, no nije se ulazilo u sadržaj donošenja odluka i tolerirali su se neliberalni obrasci ponašanja političkih elita. Tada aktualno proširenje 1995. na Austriju, Finsku i Švedsku tim je državama uvjetovalo prihvaćanje čitave pravne stečevine EZ-a, uključujući zajedničku trgovinsku politiku i vanjsku politiku, no nije bilo demokratske uvjetovanosti, koja se prvi put nametnula državama Istočne i Srednje Europe. Približavanje EZ-u bilo je na razini odgovora na međunarodne inicijative i ostvarivalo se usvajanjem strategija prema EZ-u, no te usvojene strategije razdvojile su liberalne od neliberalnih obrazaca ponašanja pojedinih država, pri čemu su one s liberalnim obrascima počele od EZ-a zahtijevati konkretne kriterije za proces priključenja, dok su neliberalne države svoje unutarnje poslove željele zadržati samo za sebe. Pod liberalnim obrascima ponašanja shvaća se poredak liberalne demo-

kracije koji je nakon pada komunizma pod utjecajem jake protukomunističke opozicije i reformirane Komunističke partije razvio kompetitivni politički sustav, u suprotnom riječ je o neliberalnoj demokraciji. Kako napominje Vachudova, na neliberalne obrasce ponašanja vlada u Rumunjskoj (do 1996), Bugarskoj (do 1997) i Slovačkoj (do 1998) nisu utjecale koristi od članstva, a Kopenhaški kriteriji i nužne reforme nisu bili dio njihove agende. Kanali utjecaja na unutarnje reforme u pretpristupnom procesu mogu biti dvojaki i sastoje se od političara i građana. Dok vlade s liberalnim obrascima ponašanja prihvaćaju i provode unutarnje reforme kako bi zadovoljile kriterije i prolazile kroz faze procesa, neliberalne vlade to ne čine. Argument prihvaćanja reformi za ove prve označava punopravno članstvo koje služi kao poticaj i opravdanje troškova nužnih reformi. Za neliberalne vlade sklone nedemokratskom ponašanju zahtjevi za punopravnim članstvom su u "zavadi" s očuvanjem političke moći na "domaćem terenu": cijenom reformi i prihvaćanjem demokratskih normi, procedura i načela koji ugrožavaju unutarnju bazu moći. U takvim uvjetima međunarodna organizacija ne može utjecati na vladajuću garnituru. Učinkovitost instrumenta uvjetovanosti prema neliberalnim obrascima upravljanja postizala se potporom opozicijskih političkih stranaka i ostalih grupa u društvu, koje su služile kao posrednici između građana i EU-a. Promjenom institucionalnog i informativnog okružja uvjetovanost je utjecala na poboljšanje kompetitivnog političkog sustava koji, kako navodi Vachudova (2005: 176), svejedno ne garantira bolju kvalitetu političkog upravljanja ili demokratsko donošenje odluka ako domaće političke elite nisu dorasle

tom izazovu. Uvjetovanost je poslužila kao poticaj, ali ne može biti jamstvo demokratskoj konsolidaciji kao političkom učinku ovog vanjskopoličkog instrumenta EU-a. Drugim riječima, uvjetovanost funkcionira jedino ako su joj posvećene vladajuća i politička elita, no u slučaju kažnjavanja zbog neispunjavanja kriterija učinak uvjetovanosti je nizak. Dakle učinkovita je jedino politika "mrkve", ali ne i politika "batine".

Kako navodi Vachudova (2005: 102-108), prva konkretna inicijativa prema instrumentu uvjetovanosti u odnosu na istočnoeuropske države došla je 1992. kada se EZ obvezao ponuditi perspektivu proširenja, koja je trebala potaknuti reforme uz odgovarajuća ekonomska sredstva i socijalne programe EZ-a. Ta perspektiva trebala je potaknuti investicije i obeshrabriti jačanje nacionalizma. Klauzula koja je bila uključena u Europske sporazume uključivala je kriterij poštivanja demokratskih standarda, principe tržišne ekonomije i zaštitu etničkih manjina, što se smatra prvom inicijativom prema implementaciji instrumenta uvjetovanosti, koja je najvećim dijelom potaknuta događanjima i etničkim sukobima na području bivše Jugoslavije.

Kopenhaški kriteriji<sup>5</sup> usvojeni na *summitu* u lipnju 1993, osim ekonom-

<sup>5</sup> "1. Članstvo zahtijeva da je država kandidatkinja postigla stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i poštivanje manjina.

2. Članstvo zahtijeva postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, kao i kapaciteta preuzimanja pritiska konkurentskog natjecanja i tržišta unutar Unije.

3. Članstvo pretpostavlja sposobnost kandidatkinje da preuzme obveze članstva, uključujući sposobnost pridržavanja ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije" (European Council, 1993).

skih i političkih kriterija za buduće države članice, predstavljaju obvezu EU-a da bivše komunističke države primi u punopravno članstvo. Kreirani su kako bi minimalizirali rizik da nove države članice unutar granica EU-a unesu političku i ekonomsku nestabilnost, da budu spremne prihvatiti sve norme u EU-u, uz što manje privremenih izuzeća i odgoda. Ta dvostruka uloga Kopenhaških kriterija – smanjivanje rizika od nestabilnosti uz okvirne smjernice za buduće države kandidatkinje – imat će važnu ulogu uvjetovanosti u politici proširenja. Iako se čine samorazumljivima, kriteriji su zbunjujući i općeniti, te ne sadrže jasne definicije, primjerice stabilnog demokratskog političkog sustava, a njihovo ispunjavanje uvelike “leži u oku promatrača”. Stoga je i mjerenje učinka političke uvjetovanosti EU-a analitički problematično, jer su i kriteriji općeniti i neodređeni. Kanali utjecaja EU-a prema različitim razinama upravljanja u državi kandidatkinji nisu neposredni i jasni. Široka interpretacija kriterija, koji su se redovito na *summitima* šefova država redefinirali, omogućavala je državama članicama određenu rezervu i mogućnost veta na ulazak pojedinih kandidatkinja. Time je EU za države kandidatkinje postao “pokretna meta”, jer su se detalji ispunjavanja kriterija mijenjali od minimalističkih do maksimalističkih zahtjeva, kako smatra Grabbe (2002a: 251). Stoga će proći godine prije nego što EU počne primjenjivati Kopenhaške kriterije za procjenu budućih država članica. Iako je u teoriji EU mogao opozvati Europske sporazume, to se nije događalo i za očitovanje o svakoj budućoj državi kandidatkinji čekalo se Mišljenje Europske komisije iz srpnja 1997, kada se i realno počela implementirati tzv. aktivna uvjetovanost.

Politička uvjetovanost implicirana ispunjavanjem Kopenhaških kriterija nije “čisti” koncept uvjetovanosti jer se od tradicionalne uvjetovanosti razlikuje u nekoliko karakteristika: ispunjavanje kriterija nije samo konačno zadovoljavanje druge strane “ugovornog odnosa”, koje prestaje jednom kad se uvjeti ispunje – u slučaju EU-a to je evaluacijski proces koji je visoko politiziran. Poveznica između ispunjavanja kriterija i primanja određene koristi, odnosno dobiti manje je jasna, jer su uvjeti kompleksniji i kvantitativno nemjerljivi. Time je EU imao dvostruku ulogu u postkomunističkom procesu tranzicije; s jedne strane, kao klasični donator putem instrumenta uvjetovanosti prema trećim zemljama postavljao je uvjete, podržavajući zauzvrat transformaciju ekonomije i društva, s druge strane, usmjeravao je države kandidatkinje prema punopravnom članstvu u EU-u.

Politički učinak uvjetovanosti na države kandidatkinje bio je moguć zbog dviju temeljnih postavki: koristi članstva i zahtjeva potrebnih za ulazak u EU. Što je korist od članstva bila jasnija, vidljivija i brža, to je bio veći potencijal stvaranja političke volje među državama kandidatkinjama da zadovolje zahtjevnost političke i ekonomske kriterije. Politika uvjetovanosti tada je postala jedinstvena u povijesti ovakve vrste međunarodne inicijative: nikada prije nisu se suverene države podvrgavale tako intenzivnom procesu i proceduri kontrole i provjere prilikom ulaska u neku međunarodnu organizaciju. Kriteriji za ulazak u EU angažirali su svaki aspekt nacionalne vlade, postavljajući sadržajno bitne zahtjeve izvršnoj, zakonodavnoj i sudskoj vlasti. Iako je proces pristupanja EU-u počeo kao vanjskopolitički cilj, u svim državama kandidatkinjama ubrzo je po-

stao zahtjevan projekt domaće politike. Kako napominje Hillion (2010: 14), počevši od Kopenhaških kriterija, proširenje je postalo *policy* (politika) reguliran nizom razrađenih sadržajnih pravila, obuhvaćajući sve veći broj pristupnih uvjeta i načela.

Temeljni elementi aktivne uvjetovanosti – koristi od punopravnog članstva i prihvaćanje zakonodavne stečevine EU-a – nisu bili uspostavljeni kako bi kod bivših komunističkih država potaknuli reforme, no elementi uvjetovanosti koji su stvarani s namjerom – Kopenhaški kriteriji, mehanizmi prisile i nagrađivanja kao dijela pretpristupnog procesa – pokazali su se učinkovitijima u implementaciji uvjetovanosti. Pretpristupni proces koncentrirao se na mogućnost izuzeća iz procesa proširenja: ako kandidatkinja ne bi zadovoljila kriterije, bila bi isključena iz sljedeće faze procesa. Upravo je ta definiranost procesa kandidatkinjama omogućavala da jasno slijede proces *screeninga*, ispunjavanje Kopenhaških kriterija, otvaranje pregovora, zatvaranje pojedinih pregovaračkih poglavlja i zatvaranja pregovora, što je ključni aspekt aktivne uvjetovanosti EU-a. Na Europskom vijeću u Helsinkiju 1999. jasno je naznačeno kako je ispunjavanje uvjeta o demokraciji i ljudskim pravima preduvjet za početak pregovora, što je testirano na Turskoj 1999, Bugarskoj i Rumunjskoj 2000. Strategija isključenja, odnosno držanje podalje od pretpristupnog procesa nepotpisivanjem Europskih sporazuma primijenjena je 1990-ih na slučajevima Hrvatske i Federalne Republike Jugoslavije zbog političkih razloga. Bugarska, Latvija, Litva i Rumunjska bile su isključene iz procesa pregovora 1998. zbog neispunjavanja ekonomskih kriterija, dok je Slovačka godinu dana

ranije isključena iz prve runde pregovora zbog neispunjavanja političkih kriterija, što se promijenilo promjenom vlade.

Najefikasniji instrument uvjetovanosti i poticanja promjena jest uvjetovanost daljnjih stadija pregovaračkog procesa prethodno ispunjenim uvjetima (*gate-keeping*). Napredak u pretpristupnom procesu okvirno je slijedio ove faze (Grabbe, 2001: 1020):

- Privilegirani trgovinski odnosi i pomoć
- Potpisivanje i implementacija napredne forme Ugovora o pridruživanju (Europski sporazumi u slučaju država Istočne i Srednje Europe)
- Otvaranje pregovora (s posebnim naglaskom na poštivanju demokratskih načela i ljudskih prava od 1999)
- Otvaranje i zatvaranje pregovaračkih poglavlja (31 u slučaju država Istočne i Srednje Europe)
- Potpisivanje Ugovora o pristupanju
- Ratifikacija Ugovora u nacionalnim parlamentima država članica i Europskom parlamentu
- Punopravno članstvo

Tim principom EU je implementaciju uvjetovanosti doveo do razine diferencijacije, čime su bolje pripremljene države mogle brže napredovati u pretpristupnom procesu, ne oviseći jedna o drugoj. Tako su i države koje su kasnije započele pregovore mogle svojom sposobnošću nadoknaditi vrijeme pretpristupnog procesa u odnosu na druge kandidatkinje. No time nije ubrzan datum njihova priključenja, jer je taj ključni korak bio politička odluka Vijeća.

### 3. Instrument uvjetovanosti Europske unije u Procesu stabilizacije i pridruživanja

Nakon sukoba na Kosovu njemačko je Predsjedništvo u travnju 1999. ponudilo prijedlog da se državama u regiji Zapadnog Balkana dâ jasan status članstva kako bi se njihova pozicija izjednačila s onim što su imale države Istočne i Srednje Europe, što bi potaknulo promjene i reforme. No tijekom pregovora u Vijeću ministara došlo se do kompromisnog rješenja o perspektivi europskih integracija, perspektivi punopravnog članstva i novim ugovornim odnosima, kako navodi Elbasani (2008: 299). U lipnju 1999. Europsko vijeće u Santa Maria da Feiri<sup>6</sup> usvojilo je Proces stabilizacije i pridruživanja (Psp) za Albaniju, BiH, Hrvatsku, Makedoniju i tadašnju Saveznu Republiku Jugoslaviju, kao modifikaciju Regionalnog pristupa Europske unije iz travnja 1997. godine, nakon što se ova pokazala nedovoljno fleksibilnom i dinamičnom za učinkovito artikuliranje politike Unije i dugoročnije uređenje odnosa s državama regije. Nakon dugog perioda uglavnom negativne uvjetovanosti tijekom 1990-ih, koja se sastoji od ograničenih ugovornih odnosa, sankcija, izuzeća iz potpisivanja Sporazuma o suradnji kao prve faze u približavanju EU-u itd., početkom 2000. države Zapadnog Balkana pokazale su pozitivnu inicijativu da s EU-om izgrade tješnje bilateralne ugovorno-proceduralne odnose.

Zaključivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) prvi su put uspostavljeni ugovorni odnosi između država regije i Europske unije. Nji-

ma je predstavljen pravni temelj i sadržajni okvir odnosa, što se smatra prvim korakom prema institucionaliziranju odnosa s EU-om i što omogućava postupne pripreme prema punopravnom članstvu. Tzv. države Procesu stabilizacije i pridruživanja dobile su status potencijalnih kandidatkinja, čime je ponuđena perspektiva članstva u EU-u, što je bitna inovacija u odnosu na prethodno implementirane instrumente koje je EZ/EU ponudio regiji. Proces stabilizacije i pridruživanja, kako i sam naziv ističe, prvenstveno je bio okrenut političkoj stabilnosti, tek onda priključenju, kombinirajući regionalni pristup naslijeđen iz Regionalnog pristupa i bilateralnu komponentu meritokracije.

Politička uvjetovanost EU-a prema Zapadnom Balkanu time je od 1999. do daljnjega određena (Anastasakis i Bechev, 2002, 2008): Kopenhaškim kriterijima (politički, ekonomski, zakonodavni), Regionalnim pristupom iz 1999. i Psp-om iz 1999, individualnim uvjetima koje pojedina država treba ispuniti prije ulaska u fazu pregovora o SSP-u, individualnim uvjetima koji se odnose na pojedine programe, projekte, financijsku pomoć ili kredite, uvjetima koji proizlaze iz mirovnih pregovora i ugovora (Rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a 1244, Sporazumi iz Dayton, Ohrida i Beograda), poštivanjem ljudskih prava, povratkom izbjeglica, suradnjom s Međunarodnim kaznenim sudom za područje bivše Jugoslavije (Sud u Haagu) te regionalnom suradnjom. Politička uvjetovanost iskazana je i humanitarnom pomoći izbjeglicama i prognanicima, ekonomskom i financijskom pomoći, političkim dijalogom, otvaranjem zone slobodne trgovine, odnosno asimetričnom industrijskom i poljoprivrednom trgovinom u korist država regije, te suradnjom na ra-

<sup>6</sup> Dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm).

znim područjima politika EU-a. U studenom 2000. Europsko vijeće prvi se put sastaje izvan države članice i u Zagrebu se organizira Zagrebački *summit* koji okuplja šefove država članica i svih država uključenih u Psp. U Zaključnoj deklaraciji<sup>7</sup> državama regije ponuđena je perspektiva priključenja EU-u temeljena na individualnim postignućima u ispunjavanju demokratskih, ekonomskih i institucionalnih reformi, prvenstveno implementacijom SSP-a i regionalnom suradnjom. Time je uvjetovanost na Zapadnom Balkanu postala multidimenzionalni pozitivni i negativni vanjskopolitički instrument EU-a s ciljem pomirbe, obnove i reforme sigurnosnih, političkih, ekonomskih i socijalnih aspekata na regionalnoj, nacionalnoj i lokalnoj razini. Na Europskom vijeću održanom u lipnju 2003. u Solunu (Thessaloniki) usvojen je "Solunski program za Zapadni Balkan: Kretanje prema europskoj integraciji", tzv. Solunska agenda<sup>8</sup> kojom je predviđeno uvođenje čitavog niza novih instrumenata i oblika suradnje između država Psp-a i EU-a. Jedan od instrumenata je Europsko partnerstvo nastalo na temelju iskustva Pristupnog partnerstva iz Petog proširenja, princip pojačane suradnje u području političkog dijaloga i ZVSP-a, parlamentarna suradnja, institucionalna suradnja, otvaranje programa Zajednice, liberalizacija viza prema pojedinim državama Zapadnog Balkana itd.

<sup>7</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accession\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/sap/zagreb\\_summit\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm).

<sup>8</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accession\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/sap/thessaloniki\\_summit\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_summit_en.htm).

Kad bi EU procijenio da je država regije postigla dovoljan napredak u ispunjavanju kriterija iz Psp-a, pristupilo bi se pregovorima o potpisivanju SSP-a. No kako napominje Anastasakis (*ibid.*), taj Sporazum često ima političku svrsishodnost i služi kao pozitivna ili negativna uvjetovanost, od ispunjavanja uvjeta za pristupanje pregovorima preko pregovora do ratifikacije u državama članicama nakon potpisivanja. Primjerice, u lipnju 1999, čak i prije nego što je službeno predstavljen na Zagrebačkom *summitu*, Makedoniji je ponuđeno da potpiše SSP, što je poslužilo kao politička nagrada za potporu pruženu tijekom sukoba na Kosovu, što se i realiziralo u travnju 2001, četiri mjeseca prije potpisivanja Okvirnog sporazuma iz Ohrida, kojim su zastavljeni vojni sukobi između makedonske vojske i Nacionalne oslobodilačke vojske sastavljene od etničkih Albanaca. Nakon smrti predsjednika Tuđmana (mandat: 1990-1999) novouspostavljenoj vladi u Zagrebu u svibnju 2000. ponuđeno je potpisivanje SSP-a, što je i obavljeno u listopadu 2001. Pregovori s Albanijom počeli su u siječnju 2003, kao poticaj reformama, a završeni su potpisivanjem Sporazuma u lipnju 2006. EU je pregovore sa Srbijom počeo u studenom 2005. (kada i s BiH), a od proljeća 2006. pregovori o SSP-u blokirani su na više od godinu dana zbog nedovoljne suradnje sa Sudom u Haagu. SSP je konačno potpisan u travnju 2008, no proces ratifikacije kasnio je zbog istog razloga. SSP s Bosnom i Hercegovinom potpisan je u lipnju 2008, uvjetovan ispunjavanjem 18 uvjeta bitnih za funkcioniranje BiH. Sporazum s Crnom Gorom potpisan je u listopadu 2007. Kosovo do kraja 2012. nije pristupilo pregovorima o SSP-u.

Inovativnosti vezane uz instrument uvjetovanosti u fazi Sporazuma o stabi-



lizaciji i pridruživanju u odnosu na političku uvjetovanost u državama Istočne i Srednje Europe podrazumijevaju, kako navode Anastasakis (2008: 366-370) i Elbasani (2008: 300-303), sljedeće karakteristike:

- a) Kombinirani okvir regionalnog pristupa i bilateralnog pristupa Europskoj uniji – SSP ujedinjuje dvostruku agendu: političku stabilizaciju i priključenje EU-u. Regionalni pristup utemeljen je na pretpostavci da, unatoč određenim razlikama, regija dijeli zajedničke probleme koji zahtijevaju zajednička rješenja, što bi trebala biti početna točka za postizanje dugoročne stabilnosti u regiji. Rješenja su podrazumijevala stvaranje zona slobodne trgovine, trgovinske preferencije, čak i stvaranje carinske unije unutar regije kako bi razvoj regionalne suradnje postao preduvjet uspostavi tješnjih veza s EU-om, što je novitet u europskoj praksi koji SSP odvađa od Europskih sporazuma koje su potpisivale države Istočne i Srednje Europe.
- b) Perspektiva članstva – Od samog početka uspostave Psp-a punopravno članstvo bazirano je na dvoznačnosti: perspektiva članstva bez davanja jasnog statusa, što je odraz kompromisa između država članica koje su se odupirale jasnom obećanju o članstvu potaknute kompleksnim procesom proširenja na države Istočne i Srednje Europe, smatrajući također da regija Zapadnog Balkana, zbog opterećenosti kompleksnim problemima, ne može imati isti status kao države prošlog proširenja. Dakle ponuđena je perspektiva potpune integracije u strukturu EU-a bez spominjanja članstva. Time je EU naglasio važnost “putovanja”, bez jasno odre-

đenog cilja, što je u suprotnosti s praksom država Istočne i Srednje Europe koje su ulazile u strukturne, političke i ekonomske reforme i preuzimale pravnu stečevinu EU-a velikim dijelom i zato što se na kraju puta nalazilo osigurano punopravno članstvo. Od 2000. počinje se spominjati status potencijalnog članstva, za što ne postoji jasna i službena definicija i zakonski utemeljena perspektiva punopravnog članstva. Za razliku od Europskih sporazuma koji su navodili ciljeve punopravnog članstva, takva mogućnost nije eksplicitno navedena u SSP-u. Pritom nije jasno pridonosi li potpisivanje SSP-a ispunjavanju uvjeta za članstvo ili je to tek jedna od faza pretpristupnog procesa. Kod država Istočne i Srednje Europe najefikasniji instrument uvjetovanosti i poticanja promjena bila je uvjetovanost daljnjih stadija pregovaračkog procesa prethodno ispunjenim uvjetima (*gate-keeping*): direktna povezanost između ispunjavanja konkretnih kriterija i direktne koristi u pretpristupnom procesu. U Psp-u pretpristupni proces okvirno slijedi ove faze:

- Studija izvedivosti za početak pregovora o SSP-u
- Zaključak o Studiji izvedivosti
- Iniciranje i pregovori o SSP-u
- Potpisivanje SSP-a
- Proces ratifikacije
- Podnošenje zahtjeva za kandidaturu
- Ispunjavanje mjerila za početak pregovora
- Početak pregovora
- Ispunjavanje mjerila za otvaranje i zatvaranje poglavlja
- Završetak pregovora i potpisivanje Sporazuma o priključenju

- Ratifikacija i parlamentima država članica i Europskom parlamentu / monitoring implementacije pojedinih poglavlja
- Punopravno članstvo u EU-u

Povećan broj faza u odnosu na pretpristupni proces u državama Petog proširenja omogućava EU-u jačanje instrumenta političke uvjetovanosti, veću kontrolu i pritisak u ranim fazama procesa, prije potpisivanja SSP-a i prije početka pregovora. Brojnost faza upućuje na bilateralnu heterogenost, jer svaka država Zapadnog Balkana ima svoju brzinu i mogućnost ispunjavanja zadanih kriterija. No politička uvjetovanost u državama Zapadnog Balkana razlikuje se u odnosu na države Istočne i Srednje Europe, jer povezuje europeizaciju, modernizaciju, demokratizaciju, institucionalni razvoj, sigurnosnu stabilizaciju, političku stabilnost, regionalni razvoj i europsku perspektivu u jedan okvir.

#### **4. Ograničenja implementacije uvjetovanosti u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju**

Kako napominju Anastasakis i Bechev (2002) te Anastasakis (2008) i Elbasani (2008), razlike su prvenstveno rezultat kontekstualnih varijabli, a dotiču se pitanja statusa, suvereniteta i legitimnosti vlasti na području Zapadnog Balkana. Regija se na početku Psp-a sastojala od samoodrživih država (Albanija i Hrvatska), labave i neodržive konfederacije (Crna Gora-Srbija), poluprotektorata (Makedonija) i protektorata (BiH). Ta heterogenost temeljnih pitanja državnosti i suvereniteta ograničava uspostavu i održanje jedinstvenog okvira Psp-a, čini temelj u variranju bilateralnih odnosa sa svakom od država, što narušava odnose u regiji.

Stroža implementacija mjerila (*benchmarking*) i nadgledanje njihova ispunjavanja (*monitoring*) važan su dio političke uvjetovanosti za pristupanje EU-u. Zbog specifičnih kontekstualnih varijabli na Zapadnom Balkanu (postojanje etničkih sukoba, problematična suverenost, državnost i status pojedinih država itd.) te zbog negativnih iskustava iz Petog proširenja prvenstveno kroz praksu Bugarske i Rumunjske za koje se pokazalo da nisu spremne ušle u EU, kriteriji za ulazak u Uniju za države Zapadnog Balkana podignuti su "na višu ljestvicu". Mjerila (*benchmarks*) novi su alati uvedeni kao rezultat onoga što se naučilo pri Petom proširenju. Očekuje se da države kandidatkinje prikažu uspješnost u postizanju mjerila prije nego što se pregovaračko poglavlje može otvoriti ili zatvoriti. Neuspjeh u postizanju mjerila može dovesti do toga da se određeno poglavlje privremeno suspendira ili ponovno otvori (European Commission, 2006). Problem implementacije političke uvjetovanosti kriterijem ispunjavanja mjerila jest taj da se u nekim slučajevima primjenjuje strogo pridržavanje pravila, dok se u drugima prihvaća prilagodljiviji i pragmatičniji pristup kako bi se izbjegli sigurnosni rizici i zaštitili strateški interesi EU-a u regiji, što utječe na dosljednost implementacije i kredibilitet instrumenta uvjetovanosti. Logika iza takvih fleksibilnijih odluka tiče se sigurnosti i stabilnosti, koje su vanjskopolitički prioritet EU-a prema ovom dijelu Europe, kao rezultat desetljeća sukoba u regiji. Fleksibilnost je prisutna zbog straha od udaljavanja političkih elita na Zapadnom Balkanu od europskog kursa i smanjenja kritične mase koja podržava EU. Problem postoji i u interpretaciji vrijednosti i normi, posebice u ispunjavanju političkih kriterija kod različitih

etničkih grupa. Ono što je normativno za EU, za lokalne političke elite može biti izuzetno kontradiktorno, posebice u području sigurnosnih pitanja, pravosuđa, ljudskih prava i zaštite manjina. Implementacija mjerila ograničena je i specifičnim kontekstualnim varijablama na Zapadnom Balkanu (problematična suverenost, državnost i status pojedinih država, slabi kapaciteti administracije itd.), koje se odnose na pojam "slabe države",<sup>9</sup> koja ugrožava vladavinu prava, doprinosi širenju mreža organiziranog kriminala i korupcije itd. Funkcionalna strana političke uvjetovanosti stoga je prisutna u izgradnji državnih struktura i institucija koje mogu biti održive i učinkovite. No ono što je funkcionalno za EU ne mora biti funkcionalno za dr-

<sup>9</sup> Fenomen političke fragmentacije, institucionalne nerazvijenosti, legalne konfuzije i ukorijenjene korupcije stvaraju strukture tzv. slabe države gdje su politički lideri i elite nesposobni razvijati i slijediti političke i ekonomske reforme i modernizaciju. Rotberg (2003), argumentira da se jake države razlikuju od slabih po stupnju efikasne isporuke javnih dobara; od zakonski utjerive vladavine prava do temeljnih sloboda, zdravstvene skrbi, školstva i javne sigurnosti. Slaba država podrazumijeva nesposobnost države da osigura nacionalnu koheziju i javna dobra. Krastev (2002) konceptualizira te manifestacije na četiri načina; prva se odnosi na slabu državu kao nemogućnost vlade da implementira političke vizije i regulira politike na razini društva; druga se odnosi na percepciju građana o vlastitoj državi, primjerice država može biti sposobna prikupiti poreze, ali je nemoćna u osiguranju vladavine prava ili zaštite ljudskih prava i prava vlasništva; treći pristup definiira slabu državu kao svojevrnog taoca pojedinačnih političkih interesa koji dominiraju politikom, dok se četvrti koncept odnosi na strateško ponašanje političkih elita koje izvlače državne resurse.

žave Zapadnog Balkana, njihove ustavne, strukturne, institucionalne i političke opcije koje promjene navedenih struktura mogu smatrati ugrozom nacionalnih interesa. Nedosljednost u implementaciji instrumenta uvjetovanosti, problemi u interpretaciji normi i vrijednosti, ograničenje specifičnim kontekstualnim varijablama, nepostojanje definiranih rješenja i standarda o funkcioniranju "slabe države" – sve su to karakteristike koje usložnjavaju svrhu političke uvjetovanosti.

Da bi reforme bile održive i da bi uvjetovanost potaknula reforme, potrebni su nužni uvjeti u samoj državi koji će potaknuti i implementirati te reforme: široki konsenzus među političkom, ekonomskom i socijalnom elitom i građanima o nužnosti demokratizacije i ulaska u EU, što je bilo prisutno u državama Istočne i Srednje Europe. Pretpostavka EU-a je da društvo na Zapadnom Balkanu dijeli također nepodijeljeni konsenzus o članstvu u EU-u, čime se otvaraju vrata onim proeuropskim političkim strankama i elitama koje su okrenute reformama i promjenama i koje će biti zamašnjak implementacije tih reformi. No na Zapadnom Balkanu europska agenda reformatorima nije nužno davala kredibilitet među elitom i građanima. Europska unija koristi se zastarjelom paradigmatom koja dijeli političke elite na demokratske i nedemokratske. U slučajevima kada želi pomoći demokratski orijentiranoj političkoj zajednici, EU često ne uzima u obzir realnost internog konteksta, što pogoduje nacionalističkim strankama s problematičnom proeuropskom agendom. Primjerice, obećanje boljih odnosa s EU-om nije odgovorilo birače u BiH da 2002. na parlamentarnim izborima podupru nacionalne stranke niti je pomoglo proeuropski orijentiranom

Miroljubu Labusu da na srbijanskim predsjedničkim izborima 2002. dobije prednost pred umjereno-nacionalističkim kandidatom Vojislavom Koštunicom, a slična se priča ponovila i u srazu Borisa Tadića i Tomislava Nikolića na predsjedničkim izborima u Srbiji u svibnju 2012. Uvjetovanost Europske unije na Zapadnom Balkanu ne dovodi nužno do potpore građana niti pomaže strankama da dobiju izbore. Stavljanje europskih interesa iznad nacionalnih/etničkih interesa na Zapadnom Balkanu "kažnjava" se slabljenjem potpore birača. Pojedini politički kriteriji EU-a dotiču se nacionalnog identiteta i proizvode polarizaciju i jake veto-igračke, zbog čega je teško postići konsenzus i legitimnost političke uvjetovanosti (suradnja sa Sudom u Haagu, pitanje ustroja države u BiH, ustavni prijevori u Makedoniji, pitanje teritorijalnog suvereniteta Kosova itd.). Dio odgovornosti leži i na samom EZ-u/EU-u koji je u percepciji reakcije na sukobe u bivšoj Jugoslaviji, posebice u periodu 1991-1995, ostao ambivalentan. Diskrepancija između želje za ulaskom u EU i osjećaja napuštenosti i optužbi prema zapadnoeuropskim državama narušava implementaciju instrumenta uvjetovanosti EU-a. Time se ne sugerira da utjecaj EU-a i političko-ekonomska ovisnost o Zapadu nisu bitni, no neuspjesi EU-a su vidljiviji, zbog percepcije o događanjima iz prošlosti i odnosu EZ-a/EU-a prema sukobima u regiji. Rigidna politička uvjetovanost na Zapadnom Balkanu proizvodi kontraučinak, radi čega EU zbog sigurnosnih razloga, stabilnosti i održanja kritične mase proeuropski orijentirane političke elite i građana u pojedinim državama i u pojedinim slučajevima odustaje od strogog ispunjavanja kriterija. To proizvodi učinak nedosljednosti i nevjerodostoj-

nosti u implementaciji političke učinkovitosti te ne-poticanja "zdrave" konkurentnosti među državama Zapadnog Balkana. Iako bi optimalno rješenje bilo rigidno zahtijevanje ispunjavanja zadanih kriterija uz jaču posvećenost EU-a davanju statusa koji dovode do punopravnog članstva, ta dva cilja u postkonfliktnom Zapadnom Balkanu iznimno je teško usuglasiti i provesti u praksi.

Naime SSP nije formiran da bi se u državama regije rješavali problemi etničkih sukoba, etničke podijeljenosti, uspostave suvereniteta, institucionalno-ustavne strukture pojedinih država, a upravo ti problemi kritički utječu na implementaciju političke uvjetovanosti do razine da ni glavna nagrada pretpri- stupnog procesa – punopravno članstvo u EU-u – nije dovoljna da bi se implementirale europske norme i vrijednosti i riješila disfunkcionalnost pojedinih "slabih" država/teritorija u regiji. U skladu je s tim i postavka da mnoga područja politika bitna za lokalno stanovništvo nisu uključena u pravnu stečevinu EU-a. Primjerice, prema Sporazumu iz Ohrida, Makedonija je dužna zaposliti određeni broj Albanaca u službi lokalne i državne administracije, dok se istodobno traži rezanje troškova za tu istu administraciju. Takve paradoksalne situacije pokazuju nedostatke jednosmjernog procesa nametanja kriterija, bez relevantnog regionalnog "inputa". "Regionalno vlasništvo" nad pretpri- stupnim procesom je problematično jer zahtijeva sposobnost nacionalnih vlada i administracija, no prvenstveno njihov suverenitet nad čitavim državnim teritorijem, što u određenim područjima Zapadnog Balkana nije slučaj. Pitanje potpune suverenosti upitno je u Bosni i Hercegovini s opsežnim ovlastima Visokog predstavnika ili na Kosovu uz nadležnost poseb-

nih predstavnika UN-a, EU-a, EULEX-a<sup>10</sup> itd. Time instrument uvjetovanosti EU-a isključuje regionalno vlasništvo nad procesom, sužava prostor za konsenzus i narušava odnos legitimiteta između nacionalnih političkih elita i građana, posljedično i prema EU-u.

### Zaključak

Proces proširenja potaknuo je reforme i investicije i približio je države punopravnom članstvu u EU-u, no s druge strane kritiziran je radi povećanja demokratskog deficita, koji ugrožava demokratizaciju depolitizacijom civilnog društva i poticanjem neoliberalne agende o kojoj se rijetko kada raspravljalo u nacionalnim parlamentima. No na Zapadnom Balkanu politička uvjetovanost nije dosljedno podržana od EU-a, kao ni od država regije. Nedostatak angažiranosti EU-a vidljiv je u: nedavanju jasne perspektive punopravnog članstva, nedostatku "prijelaznih" nagrada koje su vezane uz strukturalnu i postupnu perspektivu članstva, izglednosti manjih financijskih sredstava za regiju, usmjerenosti prioriteta izvan regije Zapadnog Balkana. Opterećujući ekonomsko-recesijski kontekst unutar EU-a i geopolitički kontekst izvan EU-a popunjava

<sup>10</sup> Misija Vladavine prava Europske unije na Kosovu najveća je civilna misija koja je ikada raspoređena u okviru Zajedničke sigurnosne i obrambene politike. Glavni je cilj pomoć i podrška kosovskim institucijama u oblasti vladavine prava, konkretno u oblasti policije, pravosuđa i carine. To je tehnička misija koja nadgleda, prati i savjetuje, istovremeno zadržavajući izvjestan broj ograničenih izvršnih ovlasti. EULEX radi pod općim okvirom Rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a 1244 i ima unificiran zapovjedni lanac prema Bruxellesu.

listu prioriteta vezanih uz vanjsku politiku, pri čemu Zapadni Balkan nije u centru pažnje kao što je bio 1999-2000. Smanjeni kredibilitet EU-a u regiji Zapadnog Balkana može ostaviti politički i ekonomski vakuum koji doprinosi širenju organiziranog kriminala (trgovina ljudima, drogom, organima, pranje novca itd.), povećava migracije itd. Nakon velikog proširenja 2004. i 2007. EU propituje svoje integracijske kapacitete.

Kako je potvrđeno Europskim vijećem održanim u lipnju 2006. (European Commission, 2006), ritam proširenja mora uzimati u obzir integracijske kapacitete EU-a. Europska unija želi biti sigurna da može održati i produbiti svoj vlastiti razvitak, a u isto vrijeme slijediti raspored proširenja. Aporpcijski kapaciteti EU-a, bolje rečeno integracijski kapaciteti, određeni su razvojem politika i institucija EU-a te transformacijom država kandidatkinja u dobro pripremljene države članice. Integracijski kapacitet znači prihvaćanje nove članice u određenom trenutku ili u određenom periodu bez ugrožavanja političkih ciljeva i ciljeva politika uspostavljenih Ugovorima. Dakle na prvom je mjestu funkcionalni koncept: proširenje EU-a odvija se usporo s produbljenjem europskih integracija. Kapacitet Unije da održi značaj europskih integracija dok se istovremeno širi ima tri glavne komponente: institucije, zajedničke politike i budžet. Unija treba biti sigurna da će njene institucije nastaviti djelovati učinkovito, da će njene politike odgovarati ciljevima i da će se njen budžet podudarati s njenim ciljevima i financijskim resursima.

Od strane država regije, nedostatak angažiranosti u pretpristupnom procesu vidljiv je u odustajanju od reformi ili sporom tempu reformi, gdje su faze

u pretpristupnom procesu viđene kao odgoda punopravnog članstva, a ne kao nužni koraci strukturirane prilagodbe, te u nedostatku povjerenja o motivima i uspješnosti EU-a. Iako se na EU gleda kao na idealiziranu sliku blagostanja i mira, postoji percepcija da pojedine države članice preferiraju određene države ili etničke skupine u regiji naspram drugih, što se dijelom povezuje uz reakciju EZ-a/EU-a na događanja u bivšoj

Jugoslaviji. Takav "shizofreničan" stav dijelom objašnjava upitnost legitimiteta EU-a u regiji, što doprinosi smanjenom intenzitetu reformi. Naime iako poneke nacionalne elite u regiji traže veći angažman Europske unije, još uvijek ne postoji širok konsenzus da je punopravno članstvo politički prioritet, bez obzira na sve. Politička uvjetovanost ograničena je nepostojanjem potpore na svim razinama društva u regiji.

## LITERATURA

- Anastasakis, O. i Bechev D., 2002: *EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process*, European Studies Centre, University of Oxford, Oxford.
- Anastasakis, O., 2008: *The EU's Political Conditionality in the Western Balkans: Towards a More Pragmatic Approach*, Southeast European and Black Sea Studies, Vol. 8, No.4, 365-377.
- Bertelsmann Stiftung, 2010: *Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2010*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, dostupno na: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/>.
- Elbasani, A., 2008: *EU Enlargement in the Western Balkans: Strategies of Borrowing and Inventing*, Journal of Balkan and Near Eastern Studies, Vol. 10, No.3, 293-307.
- European Commission, 2006: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Enlargement Strategy and main Challenges 2006 – 2007 Including Annexed Special Report on the EU's Capacity to Integrate New members*, 8 November 2006, dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/Nov/com\\_649\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_en.pdf).
- European Council, 1993: *European Council in Copenhagen: Presidency Conclusions*, 21-22 June, dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/default_en.htm).
- Grabbe, H., 2001: *How does Europeanization affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity*, Journal of European Public Policy, Vol. 8, No.4, 1013-1031.
- Grabbe, H., 2002: *Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*, u: Featherstone, K. i Radaelli, C., (ur.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.
- Grabbe, H., 2002a: *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, International Political Science Review, Vol. 23, No. 3, 249-268.
- Grabbe, H., 2006: *The EU's Transformative Power: Europeanization through*

- Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Grugel, J., (ur.), 1999: *Democracy Without Borders: Transnationalization and Conditionality*, Routledge, London.
- Grugel, J., 2003: *Democratisation: A Critical Introduction*, Palgrave, New York.
- Hillion, C. 2010: *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, Report No. 6, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm.
- Huntington, S. P., 1997: *After Twenty Years: The Future of the Third Wave*, Journal of Democracy, Vol. 8, No. 4, 3-12.
- Krastev, I., 2002: *The Balkans: Democracy Without Choices*, Journal of Democracy, Vol. 13, No. 3, 39-53.
- Linz, J.J. i Stepan A., 1996: *Problems of Democratic Transitions and Consolidation: South America, Southern Europe and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Mainwaring, S., 1989: *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*, Kellogg Institute Working Paper No. 130, Kellogg Institute – the University of Notre Dame, dostupno na: <http://www.nd.edu/~kellog/WSP/130.pdf>.
- Merkel, W., 2011: *Transformacija političkih sustava*, Biblioteka Politička misao, Zagreb.
- Parrott, B., 1997: Perspectives on Postcommunist Democratisation, u: Derwisha, K. i Parrott, B., (ur.), *Democratization and Authoritarianism in Postcommunist Societies 2: Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1-40.
- Potter, D., 1997: Explaining Democratisation, u: Potter D., Goldblatt D., Kihloh, M. i Lewis, P., (ur.), *Democratisation*, Polity Press & Open University, Cambridge.
- Pridham, G., 2002: *EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States – Formality and Reality*, Journal of Common Market Studies, Vol. 40, No. 5, 953-73.
- Pridham, G., 2006: *European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives*, Government and Opposition, Vol. 41, No. 3, 373-400.
- Rotberg, R. I., 2003: Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators, u: Rotberg, R. I., (ur.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution Press, Washington, 1-26.
- Schimmelfennig, F. i Sedelmeier, U., 2004: *Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe*, Journal of European Public Policy, Vol. 11, No 4, 661-679.
- Vachudova, M., 2005: *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Zakošek, N., 2009: Dinamika promjena: koliko se razlikuju rezultati transformacije u postjugoslavenskim državama?, u: Grunther-Dečević, M. i Mujagić, N. (ur.); 1989. – 2009. *Godine prevrata: početak inkluzije ili ekskluzije?*, Fondacija Heinrich Boll, Ured za Bosnu i Hercegovinu, Sarajevo, 53-61.

## **The Instrument of Conditionality of the European Union in the Policy of Enlargement to the Countries of East and Central Europe and the Western Balkans**

**SUMMARY** In the Western Balkans, political conditionality of the EU is a multidimensional instrument with a multiple function directed toward reconciliation, renovation and reforms at the regional, national, bilateral and multilateral levels in order to meet the security, political, economic and social criteria. The objective of conditionality is also the integration of the Western Balkans in the European Union based on specified criteria fulfilling of which will bring a benefit and progress in the pre-accession process, bearing in mind the differentiation; rewarding countries according to the fulfilled criteria and individual merits. Although the principle, implementation and effects of the instrument of conditionality in the Western Balkans are largely based on the experience of the Fifth enlargement by the countries of East and Central Europe (Copenhagen criteria, pre-accession assistance, accession partnerships), this paper will outline the difference of past approach toward the countries of the region, which makes political conditionality more demanding, complex, understated, with less certain full membership for countries in the pre-accession process, lower level of financial assistance, with a burdened context of geopolitical and economic-recession developments in Europe and worldwide, by which the region loses its priority within the EU, which is now in the stage of the “enlargement fatigue”.

**KEYWORDS** conditionality of the European Union, Stabilization and Association Agreement, the Western Balkans, negotiation process



# POLITIKA ŠIRENJA NATO-a PREMA ZAPADNOM BALKANU U DIHOTOMIJI RACIONALISTIČKE I KONSTRUKTIVISTIČKE TEORIJE MEĐUNARODNIH ODNOSA

**Dana Luša**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Pregledni rad

Primljeno: siječanj 2012.

**Sažetak** Širenje NATO-a temeljni je aspekt njegove transformacije te prilagođavanja novim izazovima sigurnosti u međunarodnoj zajednici nastalima nakon Hladnog rata. Kao takvo moguće ga je objasniti kombinacijom teza dviju teorijskih škola međunarodnih odnosa: racionalističke – neorealizam i neoliberalni institucionalizam i konstruktivističke – socijalni konstruktivizam, s obzirom na to da su odluke o širenju bile političke, a ne isključivo tehničke prirode (bazirane na propisanim kriterijima primanja u članstvo). Bez obzira na različite percepcije spomenute problematike primjećuje se nedostatak objedinjavanja teza pojedinih teorija međunarodnih odnosa, tj. implementacije normativnog okvira u analizu stvarnosti. Naime teoretičari međunarodnih odnosa nisu stvorili cjelovitu sliku NATO-ova djelovanja u posthaldnoratovskom periodu, nijedan teorijski pristup nije naznačio renesansu kakvu je Savez manifestirao svojom transformacijom, prvenstveno procesom širenja i primanja dvanaest zemalja članica. Stoga i postoje samo parcijalni teorijski pokušaji eksplikacije pojedinih faza posthaldnoratovskog širenja, koji sklapanjem u mozaik daju cjelovito objašnjenje procesa i grade temelje za predviđanje njegovih budućih parametara. Nakon drugog kruga širenja 2004. godine te primanja sedam novih država s područja Srednje i Istočne Europe, NATO je svoju politiku usmjerio prema dvjema regijama: Zapadnom Balkanu te Crnomorskoj regiji kao potencijalnim izvorima nestabilnosti te ključnim područjima za projiciranje interesa prema kriznim žarištima na Mediteranu, Bliskom istoku te Centralnoj Aziji. Autorica analizira politiku širenja NATO-a na Zapadni Balkan koristeći se kvalitativnim i kvantitativnim varijablama na pojedinačnoj razini, što uz kvalitativnu analizu obilježja cijelog kruga širenja omogućuje bazu za potpunu teorijsku elaboraciju predmeta istraživanja. U članku se aplikacijom suvremenih teorija međunarodnih odnosa na rezultate istraživanja nastoje objasniti odluke koje su stajale iza politike širenja NATO-a na Zapadni Balkan, politički i sigurnosni kontekst odvijanja cjelokupnog procesa, geostrateški i geopolitički rezultati, te predvidjeti daljnji pravci politike širenja.

**Ključne riječi** politika širenja NATO-a, Zapadni Balkan, racionalistička teorija u međunarodnim odnosima, konstruktivistička teorija u međunarodnim odnosima

## Uvod

Nakon pokretanja procesa unutarne (prilagodba ciljeva, strukture, snaga i misija) i vanjske transformacije (uz širenje podrazumijeva odnose Saveza i zemalja nečlanica) NATO je opstao u novim posthladnoratovskim okolnostima profilirajući se kao dominantna sigurnosna organizacija angažirana u mnogobrojnim aktivnostima u međunarodnoj zajednici. Konstantna je linija transformacije proces širenja koji je uvelike doprinio jačanju demokracije i sigurnosti na europskom kontinentu. Prije trećeg kruga širenja i obilježavanja 60. godišnjice Saveza istaknuto je da nijedna europska država neće biti ostavljena po strani u smislu suradnje s NATO-om u okviru za to predviđenih mehanizama ili eventualnog članstva. Međutim ostalo je otvoreno pitanje preslagivanja interesa, načina donošenja odluka te izbora kandidata za sljedeće krugove širenja. Unatoč skepsi i zabrinutosti koja je sredinom 90-ih vladala u vezi sa širenjem NATO-a, recentnija istraživanja ukazuju da ono simbolizira pozitivnu snagu promjene jer zemlje aspirantice afirmativno odgovaraju na zahtjeve za političkim, ekonomskim i vojnim reformama (Epstein, 2005: 63-105).

U geostrateškom pogledu NATO je prvim krugom širenja ispunio nastalu *buffer* zonu nestabilnosti u srcu Europe, dok je drugim krugom povezo čitavu Srednju Europu, zahvatio Baltik i ušao na područje Istočnog Balkana. Novoprimljene članice predstavljale su mostobran prema regiji Kavkaza, Kaspijskog jezera i Crnog mora, geostrateški i u smislu resursa iznimno važnoj. Istovremeno veliki prostor istočne polovice europskog kontinenta postao je prostorom integracije, sigurnosti i stabilnosti.

Ako se prvi krug širenja NATO-a može okarakterizirati kao *siguran iskorak*, drugi se, s obzirom na broj članica te na geostrateške i geopolitičke implikacije, može definirati kao svojevrsni *put u neizvjesno*. Uskoro nakon primanja deset novih članica, pozicioniranja na granicama Rusije, obalama Crnog mora, stvaranja koridora preko Bugarske i Rumunjske s Turskom te Bliskim istokom i Centralnom Azijom, Savez se okrenuo globalnoj dimenziji djelovanja naglašenom borbom protiv terorizma. Istovremeno su zemljama aspiranticama ponuđeni postojeći okviri institucionalne suradnje. Stoga je primanje Albanije i Hrvatske u članstvo 2009. godine značilo snažnu predanost politici širenja te, s obzirom na prethodna dva kruga, *nastavak koračanja utabanim putem*. Međutim iskristalizirala su se suprotstavljena mišljenja o trećem krugu širenja: s jedne strane naglašavalo se da je pozivanjem spomenutih zemalja NATO snizio svoje standarde u smislu postignutog nivoa demokracije i stabilnosti, dok se s druge strane impliciralo da je takav potez bio nužan za stvaranje sigurnosnog okruženja poticajnog za buduće reforme zemalja regije.

Politika NATO-a prema zemljama Zapadnog Balkana može se etiketirati kao *faza razvijanja procesa* s obzirom na sudjelovanje Bosne i Hercegovine i Crne Gore u Akcijskom planu za članstvo, unatoč specifikumu Srbije u kojoj službena politika nije sklona članstvu. Naime djelovanje NATO-a na području šire regije Balkana u prošlosti se pokazalo iznimno važnim u smislu sprečavanja mogućih sukoba (Grčka-Turska). To se očekuje i u budućnosti, imajući na umu postojanje otvorenih bilateralnih pitanja.

U članku polazimo od hipoteze da je treći krug posthladnoratovskog širenja NATO-a (primanje Albanije i Hrvatske)

moгуće u cijelosti objasniti kombinacijom neorealističke, neoliberalno-institucionalističke i socijalno-konstruktivističke teorije međunarodnih odnosa, dok je budućnost širenja moguće predvidjeti implementacijom neoliberalnog institucionalizma u slučaju primanja Crne Gore te neorealizma u slučaju Makedonije. Neorealisti naime smatraju da je u geostrateškom smislu NATO primanjem Albanije i Hrvatske smjerao stabilizaciji trusne regije Zapadnog Balkana te jačanju svojeg južnog krila, koje je iznimno važno u borbi protiv terorizma. Nadalje, inzistiranjem na demokratskim reformama, usvajanjem vrijednosti zapadne liberalne zajednice te daljnjim naglašavanjem politike otvorenih vrata kao materijalizacije svoje institucionalne vrijednosti NATO je djelovao u skladu s tezama socijalnog konstruktivizma i neoliberalnog institucionalizma.

Da bismo potvrdili početnu hipotezu, fokusirali smo se na ova pitanja: koje su zemlje značajne za pozivanje u članstvo i zašto, tko i kako odlučuje o tome, koji su kriteriji primanja u članstvo te, u konačnici, koji su glavni faktori koji utječu na države da aspiriraju za članstvo i na članice da se zainteresiraju za određeni aspiranta u određeno vrijeme? S ciljem potpune teorijske elaboracije širenja NATO-a na Zapadni Balkan u obzir smo uzeli kvalitativnu analizu trećeg kruga širenja te kvantitativne i kvalitativne pokazatelje na pojedinačnoj razini, koji impliciraju veću mogućnost interpretacije odluke vezane uz izbor određene članice u određenom vremenskom intervalu.

Naime ako se fokusiramo na NATO kao savez, tj. na jednu od "razina" djelovanja država u međunarodnoj zajednici, povijesna praksa ukazuje na konsenzualni način donošenja odluka iza kojeg se skrivaju lobiranja, savezništva i imple-

mentacija vanjskopolitičkih agendi najjačih članica. Općenito je proces donošenja odluka o započinjanju proširenja NATO-a nakon Hladnog rata uvjetovan, osim kriterijima<sup>1</sup> (prema Studiji o širenju iz 1995), međunarodnim okolnostima, karakteristikama regije, razlozima aspiracije, reakcijama Rusije te u velikoj mjeri interesima saveznika (kvalitativni pokazatelji određenog kruga širenja).

Za vrijeme tri kruga posthladnora-tovskog širenja javljala su se i krucijalna pitanja vezana uz partikularne odluke o izboru kandidata te o vremenskom okviru njihova primanja u članstvo. Stoga je da bi se bolje razumio cjelokupan proces širenja na Zapadni Balkan, potrebno analizirati koji su faktori osim kriterija iz Studije utjecali na odabir pojedine članice, poput karakteristika zemlje (geostrateški položaj, političke i kulturne odrednice), razloga za aspiraciju, bilateralnih odnosa/interesa saveznika te reakcija Rusije (kvalitativni pokazatelji pojedine države). Na individualnoj razini nastojat ćemo primjenom istraživačkih metoda utemeljenih na statističkoj analizi analizirati sposobnost zemalja Zapadnog Balkana za ispunjavanje kriterija članstva koristeći političke, ekonomske i vojne pokazatelje te stratešku atraktiv-

<sup>1</sup> Studija o širenju implicira kriterije koje bi svaka od zemalja aspirantica trebala zadovoljiti prilikom ulaska u Savez: političko-ekonomske (konsolidirane demokracije, funkcionirajuća tržišna ekonomija, dobrosusjedski odnosi) te vojne (kampanja i podrška članstvu, demokratska kontrola nad oružanim snagama, vojne reforme i troškovi – kolektivna obrana, zapovjedna struktura, konvencionalne snage, nuklearne snage, struktura snaga, obavještajni proces, financiranje). Vidi detaljnije u: North Atlantic Treaty Organization Enlargement Handbook (2006), International Business Publications: Washington DC.

nost, koji u konačnici vode teorijskom objašnjenju pozivanja pojedine države u određenom trenutku procesa širenja.

Analiziranje politike širenja NATO-a iziskuje sagledavanje te prožimanje više spomenutih pokazatelja (kvalitativnih i kvantitativnih) kako bi se teorijski dokazala polazna hipoteza. Vođeni spomenutim ciljevima iz šarenog mozaika teorijskog tretiranja međunarodnih odnosa, u ovom članku nastojimo dokazati da se teze racionalističkih teorija (teorija neorealizma i neoliberalnog institucionalizma) te socijalnog konstruktivizma u najvećoj mjeri odražavaju u dosadašnjem tijeku te predviđanju kretanja politike širenja NATO-a prema regiji Zapadnog Balkana.

#### **Neorealizam i posthladnoratovsko širenje NATO-a**

Svakih desetak godina NATO se nalazi na prijelomnici u smislu potrebe za analizom i vrednovanjem "minulog rada" te određivanjem smjernica budućeg djelovanja. Suprotno pesimističnom predviđanju realista, NATO ne samo da je opstao nakon Hladnog rata već je doživio i svojevrsnu renesansu u smislu širenja opsega i mehanizama djelovanja, među kojima se kao ključni segmenti ističu operacije *out of area* i širenje. Naime neorealisti su, definirajući vojne saveze kao alate za postizanje državnih interesa te kao odgovor na vanjske prijetnje, smatrali da će nestankom Varšavskog ugovora doći i do nestanka NATO-a (Waltz, 1979: 126; Grieco, 1988: 46).

Unatoč pesimističnim predviđanjima NATO je procesom transformacije potvrdio svoju institucionalnu vrijednost, etabliravši se kao glavni instrument promicanja sigurnosti i stabilnosti na europskom kontinentu i potičući svo-

jom politikom kondicionalnosti reformske procese u zemljama aspiranticama, posebice u regiji Zapadnog Balkana. S druge strane ističe se da svojevrsna NATO-ova renesansa nije veliki udarac neorealisticima, koji nisu specificirali vrijeme raspuštanja Saveza, dok je primjerice Waltz sa svojom teorijom balansa prijetnje opstanak NATO-a objašnjavao pojavom novih izazova sigurnosti te strateškim interesima SAD-a (Waltz, 1998).

Osnovni pokazatelji na kojima neorealisti temelje svoja predviđanja djelovanja NATO-a u posthladnoratovskoj međunarodnoj zajednici (među kojima je i politika širenja) jesu:

- međunarodne institucije isključivo služe nacionalnim, a ne međunarodnim interesima
- države se u međunarodnom djelovanju ponašaju egoistično, birajući opcije koje maksimaliziraju njihovu dobrobit ili zadovoljavaju ciljeve u određenom kontekstu
- odluke o potencijalnom članstvu u organizacijama temelje se isključivo na *cost-benefit* analizi, tj. do širenja dolazi samo ako su njegovi troškovi ekvivalentni kontribucijama novih članica
- države se brinu o relativnim dobitima drugih i nastoje obraniti svoju poziciju u međunarodnoj strukturi moći
- one države koje ne ostvaruju ukupnu dobit širenjem svejedno će se suglasiti s njim ako su ili potpuno kompenzirane od strane dobitnika ili ako im dobitnici prijete isključenjem ili unilateralnom politikom
- anarhičnost međunarodnog sistema u kojem države prvenstveno moraju biti zaokupljene svojom sigurnošću ako žele preživjeti kao autonomni

akteri (Keohane, Martin, 1995: 40; David, 1999: 9-25; Waltz, 1979: 5)

Interpretirajući politiku širenja Saveza te predviđajući njene reperkusije, dio neorealista tu politiku vidi kao promicanje osnovnih realističkih premisa u smislu jačanja moći SAD-a, isticanja strateških interesa i preferencija država članica, ovisnosti europskih država o zaštiti SAD-a, jačanja sigurnosti u Europi i novih tržišta naoružanja; dok su protivnici širenja iz redova neorealista isticali mogućnost stvaranja novih linija podjele u Europi, slabljenja institucionalnog kapaciteta Saveza da reagira učinkovito, narušavanja odnosa s Rusijom te odsutnost osjećaja ugroženosti zemalja aspirantica koje su smanjivale broj vojnih snaga (Kay, 2006: 105-108).

Posebno treba istaknuti da su se krajem 80-ih godina neorealisti sa svojim predviđanjem kolapsa NATO-a s obzirom na nestanak jedinog hladnoratovskog neprijatelja, kao i na činjenicu da je SAD spreman štititi druge države i angažirati se na europskom kontinentu samo ako su direktno ugroženi njegovi sigurnosni interesi, na neki način diskvalificirali iz debate o razlozima pokretanja procesa širenja. Naime zagovaratelji spomenute teorije percipirali su NATO isključivo kao vojni savez, čime su sebi oduzeli instrumentarij za realističniju procjenu. Njihov kredibilitet ponovno jača nakon terorističkih napada 11. rujna te interpretacije drugog i trećeg kruga širenja.

S obzirom na fokus članka potrebno je akcentirati da se faze procesa širenja, interesi država članica te donošenje odluke o primanju pojedinih zemalja ne mogu cjelovito analizirati bez pozivanja na načela teorije neorealizma. Naime tijekom formuliranja politike širenja nakon završetka Hladnog rata filtrirali su

se različiti interesi, nastojanja za maksimalizacijom moći pojedinih država članica, različite vizije djelovanja i uloge NATO-a, isticanje vojno-strateških nad političkim uvjetima članstva u partikularnim situacijama, preferencije primanja određenih država utemeljene na geostrateškim i geopolitičkim datostima, kao i projiciranje unutarnjopolitičkih dilema na vanjskopolitičku razinu. Ti pokazatelji politike širenja NATO-a na regiju Zapadnog Balkana u najvećoj se mjeri mogu analizirati te objasniti tezama neorealističke teorije međunarodnih odnosa.

Druga teorija primjenom koje se nastoji kompletirati mozaik interpretacije širenja NATO-a na Zapadni Balkan s neorealizmom dijeli percepciju država kao primarnih aktera u međunarodnom sistemu, želju za preživljavanjem te racionalnost djelovanja država s ciljem ostvarivanja interesa. Međutim za razliku od neorealista neoliberalni institucionalisti akcentiraju ulogu institucija kao okvira u kojima države mogu realizirati svoje interese u poshladnoratovskom svijetu.

### **Neoliberalni institucionalizam i posthladnoratovsko širenje NATO-a**

Kao racionalistička teorija neoliberalni institucionalizam poziva se na anarhiju kao okvir djelovanja države u međunarodnim odnosima, istodobno upućujući na institucije koje posreduju u suradnji među državama te nastaju u slučajevima kada su troškovi transakcija i zajedničkih aktivnosti niži od koristi političke razmjene. Naime institucije posjeduju interaktivnu nit s obzirom na to da ne odražavaju isključivo interese država, već suradnjom pomažu i u njihovu oblikovanju. Iako je većina institu-

cija, imajući na umu povijesne okolnosti, nastala radi odgovora na političke ili vojne konflikte, svi oblici međunarodne suradnje odvijaju se u određenom institucionalnom kontekstu.

Nadalje, djelovanjem u zajedničkim institucijama i fokusiranjem na kolektivne interese i ishode smanjuje se kompetitivni element međudržavnih odnosa; stoga države manje strahuju od dobitaka drugih država (Grieco, 1998: 485-507). S obzirom na spomenuto neoliberalni institucionalisti smatrali su da države svoje interese u posthladnoratovskom periodu mogu u najvećoj mjeri ostvariti kroz institucionalni i organizacijski okvir NATO-a koji je, postojećim mehanizmima i mogućnošću razvoja novih, služio kao temelj pozicioniranja i prodiranja zapadnog svijeta prema bivšem istočnom komunističkom bloku. Naime neoliberalni institucionalizam ističe jedinstvena organizacijska svojstva NATO-a u smislu sveobuhvatnosti ciljeva te činjenice da se više uklapa u definiciju međunarodne organizacije nego tradicionalnog vojnog saveza. Stoga proces širenja implicira logičan odgovor saveznika na promijenjene okolnosti kroz postojeći institucionalni mehanizam razvijene euroatlantske zajednice.

Među tezama koje se mogu implementirati u eksplikaciju procesa širenja NATO-a na Zapadni Balkan ističu se:

- NATO se razlikuje od tradicionalnog vojnog saveza s obzirom na to da je visokoinstitucionaliziran, te garantira šire dimenzije sigurnosti članica
- NATO je najprikladniji okvir za koordinaciju sigurnosnih politika Europe i SAD-a
- principi širenja NATO-a stvorili su klimu povjerenja i stabilnosti koja je omogućila državama da ne izdvajaju previše za oružje, već da upotre-

bljavaju skromna sredstva za obnovu infrastrukture, edukaciju i društvenu reformu

- transformacijske krize koje su prijetile zemljama Zapadnog Balkana lakše su se mogle prevladati u okviru institucije
- povezivanje članstva u Savezu s političkim reformama manifestira pozitivan utjecaj na stabilnost regije
- institucionalne prilagodbe potaknute članstvom u NATO-u i partnerskim programima nameću ozbiljna ograničenja članicama da idu u rat jedna protiv druge (Agarwal, 2001: 63-83; Mattox, 2001: 101-127; Buzan, Jones, Little, 1993).

Neoliberalni institucionalisti percipiraju države kao aktere koji nastoje ojačati svoju sigurnost, pri čemu nailaze na snažnu podršku institucionalnog okvira, što posljedično ukazuje na potrebu jačanja NATO-a i procesa širenja. U tom smislu stvara se kompleks međuzavisnosti, a vojna moć gubi učinkovitost kao sredstvo postizanja državnih ciljeva. Teze spomenute teorije, unatoč kritikama koje se odnose na njen racionalistički ton, te zanemarivanje relativnih dobiti dio su kompleksa širenja NATO-a na Zapadni Balkan s obzirom na fokusiranost na analizu institucija te na njihovu primjenjivost na sigurnosne režime, primjerice NATO (Keohane, Martin 1995: 40-55).

Neoliberalni institucionalizam u najvećoj mjeri objašnjava opstanak NATO-a početkom 90-ih te iniciranje prvog kruga posthladnoratovskog širenja s obzirom na isticanje postojećeg institucionalnog mehanizma i ispunjavanja osnovnih kriterija članstva, kako bi u proširenom sastavu mehanizam mogao neometano funkcionirati. Nadalje, njegov instrumentarij primjenjiv je na različite segmente ostalih krugova šire-

nja pozivajući se na zagovaranje institucionalnog oblika suradnje kao okvira za ostvarivanje interesa država. U smislu interpretacije širenja NATO-a na Zapadni Balkan ističe se njegova uloga u jačanju fragilnih demokracija, širenju normi mirnog rješavanja sukoba te ohrabrivajući reformskih nastojanja i regionalne suradnje politikom kondicionalnosti. S obzirom na ograničeni interpretacijski raspon racionalističkih teorija, u slaganoj mozaici širenja potrebno je uključiti i teoriju socijalnog konstruktivizma koja se fokusira na utjecaj međunarodnih institucija na proces socijalizacije.

### **Socijalni konstruktivizam i posthladnoratovsko širenje NATO-a**

Socijalne teorije međunarodnih odnosa, primjerice konstruktivizam, odbacuju teorijske premise racionalizma. Akteri, njihovi interesi i preferencije moraju biti analizirani i objašnjeni kao produkti socijalne strukture i socijalne interakcije. Konstruktivisti naime ne smatraju da se države ponašaju sebično i instrumentalno, već tvrde da su akteri posvećeni vrijednostima i normama te da slijede logiku prikladnosti (March, Olsen, 1982: 160-162).

U tom smislu zagovaratelji socijalnog konstruktivizma ističu da je za zemlje aspirantice pridruživanje određenoj organizaciji ispunjavanje potrebe za identifikacijom i legitimacijom, što je dokazano na primjeru zemalja Srednje i Istočne Europe koje su kao konstantu aspiracije na članstvo u NATO-u isticale "povratak Europi". Same međunarodne organizacije predstavljaju te pomažu graditi međunarodnu zajednicu vrijednosti i normi, a države koje dijele spomenute vrijednosti pridržavajući se normi smatraju se legitimnim članovima zajednice i njihovo

je pridruživanje toj zajednici opravdano (McNeely, 1995: 27-33). Budući da je NATO s godinama prerastao i u zajednicu vrijednosti, tj. svojevrsnu transatlantsku sigurnosnu zajednicu, prema socijalnim konstruktivistima zagarantiran mu je opstanak. Stoga primanjem u članstvo države usvajaju pravila, vrijednosti i norme NATO-a kao organizacije zapadne međunarodne zajednice.

Mogućnost primjene teza socijalnog konstruktivizma na proces širenja NATO-a na države Zapadnog Balkana ogleda se u ovim pokazateljima:

- države regije identificiraju se sa zapadnom zajednicom te njenim normama i vrijednostima
- najvažniji cilj njihove vanjske politike u postkomunističkom razdoblju vezan je uz "povratak Europi"
- članstvo u zapadnim organizacijama znači prekid svih veza s hladnoratovskom prošlošću, kao i novo pozicioniranje u međunarodnoj zajednici
- proces je djelomično bio vođen prijetnjom poretka utemeljenom na zapadnim vrijednostima i idealima koje NATO preferira
- pozivajući se na konstitutivne vrijednosti i norme Saveza te označavajući oporbu širenju NATO-a nekonzistentnom s njegovom organizacijskom misijom i danim obećanjima, države Zapadnog Balkana vršile su socijalni pritisak na protivnike širenja (Weber, 2001: 91-107; David, 1999: 13-17).

Predstavnici socijalnog konstruktivizma bili su najmanje zatečeni posthladnoratovskom revitalizacijom i transformacijom NATO-a, posebice u segmentu širenja. Naime stavljajući naglasak na identitet, vrijednosti, norme i prakse koje su utkane u NATO-ovu eg-

zistenciju, objašnjavaju njegov poriv za širenjem, kao i aspiraciju zemalja Zapadnog Balkana. Međutim kritika uočava zanemarivanje materijalne dimenzije kao baze djelovanja vojnog saveza te početno oklijevanje članica NATO-a prilikom iniciranja procesa širenja (David, 1999: 13-17).

S druge strane, ishod politike širenja na regiju Zapadnog Balkana teško je objasniti isključivo se vodeći racionalističkom teorijskom školom mišljenja koja je bazirana na činjenici da države traže svoju sigurnost, interes i moć unutar međunarodnog sistema. Stoga se socijalni konstruktivizam percipira kao posljednji dio u mozaiku teorijskog tretiranja (uz neoliberalni institucionalizam i neorealizam) procesa širenja NATO-a (u ovom slučaju na regiju Zapadnog Balkana), koji u obzir uzima šire aspekte djelovanja političko-vojnog saveza, a time i širi pogled na suvremene međunarodne odnose i djelovanje država u međunarodnoj zajednici.

### Treći krug posthladnoratovskog širenja NATO-a

Nastojeći dokazati polaznu hipotezu, tj. producirati teorijsko objašnjenje trećeg kruga posthladnoratovskog širenja, fokusirat ćemo se na kvalitativne pokazatelje kojima se generalno deskribira određeni krug širenja NATO-a (međunarodne okolnosti, interes Rusije, obilježja regije, aspiracija država na članstvo, interes saveznika), dok ćemo za teorijsku interpretaciju primanja pojedine države u obzir uzeti kombinaciju kvalitativnih (karakteristike zemlje, aspiracija na članstvo, interesi saveznika, reakcije Rusije) te kvantitativnih pokazatelja<sup>2</sup> (osnovni kriteriji članstva: poli-

tički, ekonomski i vojni, i strateška privlačnost: karakteristike oružanih snaga, geostrateška lokacija). U istraživanju ćemo za ocjenu ispunjavanja političkih, ekonomskih i vojnih kriterija (kategorija osnovnih kriterija) u obzir uzeti ove pokazatelje:

- politički kriteriji: podaci Freedom Housea o razini političkih prava i građanskih sloboda te procjena Europske komisije o ispunjavanju političkih kriterija zemalja Zapadnog Balkana
- ekonomski kriteriji: procjena Europske komisije o ispunjavanju ekonomskih kriterija zemalja Zapadnog Balkana
- vojni kriteriji: izdvajanja po vojniku u odnosu na najniža izdvajanja zemalja članica NATO-a.

Imajući na umu da je osnovna misija NATO-a prilikom osnivanja bila usmjerena prema zaštiti od Sovjetskog Saveza temeljenoj na članku 5 Sjevernoatlantskog ugovora, osim osnovnih kriterija definiranih Studijom, na izbor pojedine članice velik je utjecaj imala njena strateška vrijednost kao zbroj pokazatelja geostrateške lokacije te karakteristika oružanih snaga:

- u istraživanju ćemo jednom ocjenom vrednovati kvalitativno iskazanu geostratešku lokaciju, obuhvaćajući misije i interese NATO-a te odnose sa susjedima s obzirom na potencijalne opasnosti – geostrateška pozicija
- drugi su pokazatelj u ocjenjivanju strateške privlačnosti karakteristike oružanih snaga kroz parametre sposobnosti kontribucije misijama NATO-a (broj snaga – mjera za veličinu, izdvajanja po vojniku – mjera za modernost) te sposobnost inicijalne obrane (broj snaga po kilometru granica s nečlanicama NATO-a).

<sup>2</sup> Korišten dio metodologije iz: Szayna, 2001.



Na temelju prikupljenih podataka moguće je razviti model na temelju kojeg se analiziraju obilježja određenog kruga posthladnoratovskog širenja općenito (na temelju kvalitativne analize) te partikularno razlozi za primanje pojedine države u članstvo. Ako upotrijebljene kvantitativne pokazatelje dovedemo u relaciju s teorijama međunarodnih odnosa tako da političke, ekonomske i vojne pokazatelje kao kriterije propisane Studijom o širenju povežemo s tezama socijalnog konstruktivizma i neoliberalnog institucionalizma, a strateške s onima neorealističke teorije, možemo teorijski objasniti razloge za primanje pojedine države Zapadnog Balkana u članstvo.

#### *Međunarodne okolnosti*

S obzirom na tektonske promjene međunarodne sigurnosti NATO se od 1999. godine u okviru sveobuhvatne transformacije i prilagodbe posthladnoratovskom razdoblju suočavao i sa specifičnim izazovima koji su iziskivali donošenje novog strategijskog koncepta. Naime Savez se sve više involvirao u pojasu od Egipta do Indije koji obiluje političkim i vjerskim ekstremima, dok su tri od šest vodećih sila svijeta (Rusija, Indija, Japan) revizionistički usmjerene u svom vanjskopolitičkom djelovanju s ciljem promjene globalnog poretka moći. Nadalje, svoje mjesto na svjetskoj sceni sve više traže i regionalne sile poput Sjeverne Koreje, Irana i Pakistana, koje pozivajući se na nuklearno oružje nastoje djelovati u međunarodnoj politici. Da bi Savez zadržao svoj kredibilitet, trebalo je, prije svega, ojačati jedinstvo oslabljeno američkim unilateralizmom u Iraku, definirati i ostvariti prihvatljivo rješenje vojnog angažmana u Afganistanu te s tim ciljem podržati antifudamentalistički režim u Pakistanu i okupiti Kinu, In-

diu i Pakistan u strateškom dijalogu o pronalaženju najboljeg rješenja za izbjegavanje regionalnih eksplozija (Brzezinski, 2010: 79-84).

Tri sfere fokusa NATO-a i njegova djelovanja u međunarodnim odnosima prije trećeg kruga širenja obuhvaćale su ove pokazatelje:

- snage NATO-a rasporedene i aktivne u četiri misije *out of area* (Afganistan, Irak, Kosovo, Mediteran)
- odnose s Rusijom koji su unatoč pokretanju Partnerstva za mir, potpisivanju Temelnog akta o zajedničkim odnosima, suradnji i sigurnosti, sudjelovanju u zajedničkom Vijeću te Antiterorističkoj koaliciji predstavljali odnos partnerstva nejednakih aktera. U okviru spomenutih relacija posebno se isticalo pitanje energetske sigurnosti koje je akcentirano kao područje od NATO-ova interesa tek na sastanku na vrhu u Rigi 2006. godine, s obzirom na nesuglasice s Rusijom oko isporuke plina. U kolovozu 2008. godine SAD je bio angažiran u Iraku i Afganistanu, te u konfrontaciji s Iranom zbog njegova nuklearnog programa ili, geografski, u regiji koja se proteže od Iraka do Pakistana. Budući da su američke kopnene snage bile rastegnute do krajnjih granica, a ostale zračne, pomorske i kopnene snage u stanju pripravnosti zbog mogućeg djelovanja protiv Irana, SAD je pružio priliku Rusima u Gruziji, pri čemu je veliku ulogu odigrala činjenica da mu je istodobno trebala suradnja Rusa u vezi s Iranom i eventualno Afganistanom. Spomenuto je rezultiralo zamrzavanjem rada Vijeća NATO-Rusija, prvi put nakon krize na Kosovu. Ujedno, kao sjena nad odnosima protezala se Bushova politika novog

svemirskog programa te stacionirana raketa na teritorij istočnoeuropskih članica NATO-a, uz opravdanje da je sustav namijenjen zastrašivanju i zaustavljanju nuklearnog napada s teritorija nepoćudnih zemalja.

- nakon dva posthladnoratovska kruga NATO se usmjerio prema Zapadnom Balkanu koji bi u budućnosti u cijelosti trebao biti integriran u NATO (upitna je Srbija koja surađuje u okviru mehanizma Partnerstvo za mir), dok je pitanje članstva Ukrajine i Gruzije u nekoj bližoj budućnosti nerealno.

Kao međunarodne okolnosti koje su obilježile pokretanje trećeg kruga posthladnoratovskog širenja isticale su se: nastavak globalne borbe protiv terorizma i proliferacije oružja za masovno uništenje, usredotočenost svjetske politike na regiju Bliskog istoka te Centralne Azije, jačanje utjecaja Rusije u široj Crnomorskoj regiji, zahlađenje odnosa Rusija-NATO te proces proglašenja neovisnosti Kosova kao potencijal dodatne destabilizacije regije Zapadnog Balkana.

#### *Ruske reakcije na pokretanje trećeg kruga širenja*

S obzirom na kulturne, civilizacijske i religijske veze Balkanski je poluotok za sovjetsku Rusiju bio značajno geostrateško područje, najbliži dio Europe. Stoga je suvremena Rusija početni ulazak SAD-om predvođenog NATO-a u regiju percipirala kao negativni element s obzirom na mogućnost daljnje dezintegracije nekadašnje federacije te posljednog stvaranja države Kosovo. Međutim najava ulaska Albanije, Makedonije i Hrvatske u NATO nije producirala snažniju reakciju, što su brojni analitičari protumačili kao pomirenje s činjeničnim sta-

njem te prebacivanje fokusa na ekonomske odnose.

Dolaskom na vlast Vladimira Putina Rusija je počela provoditi realističniju vanjsku politiku u smislu slabijeg nastojanja za balansiranjem američke moći i okretanja pragmatičnijem modelu traženja partnera ondje gdje postoje zajednički interesi. Takva partnerstva predviđala su moguće veze sa SAD-om i drugim zapadnim državama, ali i s onima čiji su ciljevi u prijeporu s načelima transatlantske zajednice, poput Irana. Povijesnim iskustvom Rusija je naime došla do spoznaje da je besmisleno natjecanje sa SAD-om na područjima od njegova vitalnog interesa, što se pokazalo u slučaju Kosova, Srbije te nastojanja da se spriječi vojna intervencija u Iraku. Regionalna uloga Rusije također je oslabljena s obzirom na to da su tri bivše sovjetske republike postale članice NATO-a, da se EU proširio na bivši sovjetski prostor te da NATO osnažuje prisutnost i u drugim bivšim sovjetskim republikama, od Gruzije i Azerbajdžana na zapadu do Kirgizstana u Centralnoj Aziji.

Treći krug posthladnoratovskog širenja NATO-a nije inicirao oštru reakciju Rusije jer u odnosu na prva dva kruga nije zakoračio u zonu njena neposrednog interesa. Nadalje, potrebno je istaknuti promijenjene međunarodne okolnosti u kojima se radikalizacija odnosa NATO-a i Rusije prvenstveno očitovala s obzirom na potencijalno članstvo Ukrajine i Gruzije, postavljanje raketnog štita u Istočnoj Europi te interese na Bliskom istoku i Centralnoj Aziji.

#### *Karakteristike regije*

Balkan je regija koju definiraju ove karakteristike: tri religije, etnički heterogene države koje su se udruživale i borile posljednjih 150 godina, države koje

se prilično razlikuju s obzirom na politički, ekonomski i društveni razvoj kroz povijest. Države Balkana locirane su u Istočnom Mediteranu, u srcu vitalnih morskih puteva prema Bliskom istoku, Perzijskom zaljevu i Indijskom oceanu te od Crnog mora kroz Egejski arhipelag. Stoga je regija iznimno značajna ne samo Europi već i SAD-u, te je upravljanje njenim sigurnosnim pitanjima vezano uz novu posthladnoratovsku globalnu sigurnost (Carr, Ifantis, 1996: 82).

Prema *Britannici*, Balkan je zemljopisna odrednica – poluotok ili planina. Omeđena je Italijom na sjeverozapadu, Austrijom i Mađarskom na sjeveru, Ukrajinom na sjeveroistoku i Grčkom na jugu. Regija se kupa u Jadranskom moru na zapadu, Jonskom na jugoistoku i Crnom na istoku. U nju se ubrajaju Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Makedonija, Albanija, Bugarska i Moldavija.<sup>3</sup>

Balkan je postao simbol nasilja i nestabilnosti s obzirom na balkanske ratove i Prvi svjetski rat te složenu etničku izmiješanost i heterogenost. Petrović Piroćanac ukazuje kako se Balkan percipirao kao mjesto na rubu Europe, koje je teritorijalno unutar Europe, ali nije dio suvremenog europskog prostora i vremena. Ta je regija, prema autoru, dom primitivne nacionalne strasti, svojevrsna granična zona u kojoj završava europska civilizacija. U tom smislu treba reći da je Balkan povremeno služio kao poligon europskih sila koji im je omogućio da sebe etiketiraju modernima i naprednima (Petrović Piroćanac, 2004).

Milardović tvrdi da se pojam Zapadni Balkan ne može naći ni u jednom bo-

ljem politološkom rječniku te da je riječ o pojmu kojim se pokušava opisati strategija Europske unije prema regiji bivše Jugoslavije, s izuzetkom Slovenije i dodatkom Albanije. Isti autor pojam smatra svojevrsnom umotvorinom eu-rokrata koji su bili prisiljeni kreirati pojam kojim će označiti strategiju prema prostoru bivše Jugoslavije (Milardović, 2000: 37-38).

Pàl Dunay posthladnoratovsku Europu dijeli na tri područja: (1) zapadnu u kojoj postoji sigurnosna i građanska zajednica, (2) centralnu (bivše nesovjetske članice Varšavskog ugovora, Slovenija i baltičke države) u kojoj nastaje zajednica s obzirom na nevojni način rješavanja problema i članstva u EU-u i NATO-u te (3) istočnu (Rusija, ostale države bivšeg Sovjetskog Saveza i države bivše Jugoslavije bez Slovenije) čije su članice svoje probleme rješavale vojnim putem (Dunay, 1995).

Za potrebe članka u područje Zapadnog Balkana, vodeći se geografskim, političkim i povijesnim kriterijima te glavnim dokumentima procesa europske integracije, svrstali smo Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Hrvatsku, Kosovo, Makedoniju i Srbiju, dok šira regija Balkana ili Jugoistočne Europe zahvaća još i Bugarsku, Rumunjsku te Grčku i Tursku.

Karakteristike regije od iznimne su važnosti za treći krug širenja, osobito ovi elementi: nestabilnost, etnički i vjerski sukobi, borba velikih sila za primat, države s vrlo velikim razlikama u političkom, ekonomskom i društvenom razvoju, pripadnost Zapadnom Balkanu kao regiji “između”, koja ima izniman geostrateški značaj poveznice Srednje Europe s Bliskim istokom te dalje s Centralnom Azijom. Iako je pojam Zapadni Balkan politiziran, u literaturi se upotre-

<sup>3</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/50325/Balkans/43553/Additional-Reading> (1. 1. 2009).

bljava za zemlje jugoistočne Europe koje su pridruživanje EU-u definirale kao svoj najvažniji vanjskopolitički cilj.

#### *Interes zemalja Zapadnog Balkana za članstvo*

Za razliku od zemalja s područja Srednje i Istočne Europe, koje su kao prioritetne razloge aspiracije na članstvo isticala strah od revizionističke politike Rusije, imajući na umu povijesna iskustva, zemlje Zapadnog Balkana tu politiku nisu doživljavale kao opasnost. Naime s obzirom na ratom obilježen raspad Jugoslavije uzrokovan etničkim, vjerskim i nacionalnim animozitetima, Albanija, Makedonija i Hrvatska aspirirale su na članstvo u Savezu kao jamcu stabilnosti, demokracije i sigurnosti. Uzimajući u obzir sigurnosne, ekonomske i političke posljedice sukoba u regiji, one su djelovanjem u najvećem vojno-političkom savezu svijeta nastojale materijalizirati ove interese: participiranje u procesu kreiranja globalnih političkih odluka, ulogu izvoznika, a ne konzumenta sigurnosti, ekonomske benefite, jačanje mogućnosti ulaska u Europsku uniju s obzirom na isprepletenost kriterija za članstvo u tim dvjema organizacijama te izgradnju sigurne i stabilne regije imajući na umu postojeće regionalne inicijative i druge aktivnosti koje je moderirao Savez (Luša, 2008: 21-25).

Zaključno, zemlje Zapadnog Balkana aspirirale su na članstvo kako bi se riješile utega ratnih zbivanja i njihovih posljedica za regiju, sudjelovale u donošenju globalnih sigurnosnih odluka, postale respektabilan subjekt u međunarodnoj zajednici, dijelile izazove s razvijenim zapadnim zemljama te, u konačnici, našle mjesto među članicama najvećeg vojno-političkog saveza svijeta.

#### *Interesi saveznika prije trećeg kruga širenja*

Kao i kod prethodnih dvaju krugova očekivanja članica NATO-a prije trećeg kruga širenja bila su usmjerena prema realizaciji politički najvažnijeg interesa u obliku dodatne stabilizacije i demokracije među potencijalnim članicama te u euroatlantskoj zajednici generalno.

Zapadni je Balkan za NATO dugo bio uglavnom područje *out-of-area* misija te konzumenta sigurnosti, a kada su 2004. godine u Savez primljene Slovenija, Bugarska i Rumunjska, preostalim se državama pokazalo da je integracija u NATO moguća, čime su se sigurnost i stabilnost projicirale na cijelu regiju. S tim ciljem saveznici su percipirali i mogućnost članstva prvih triju država Zapadnog Balkana.

Prije sastanka na vrhu u Bukureštu 2008. godine, među saveznicima je pokrenuta debata o potencijalnim članicama, kao i generalno o granicama procesa širenja. Naime jačala je zabrinutost da prevelikim širenjem te primanjem u članstvo zemalja čije vlade nužno ne dijele njegove liberalno-demokratske vrijednosti NATO dovodi u opasnost svoje funkcioniranje. Istovremeno se naglašavalo da neke od saveznica osjećaju zasićenost širenjem (*enlargement fatigue*), izražavajući skepticizam prema pitanjima kao što su učinkovitost proširenog Saveza, kontribucija novih članica zajedničkoj obrani te tempo reformi nakon ulaska u NATO.

Uz potvrđivanje politike otvorenih vrata smatralo se da bi pozivanjem Albanije i Hrvatske NATO profitirao i u geostrateškom smislu s obzirom na to da obje države imaju izlaz na Jadransko more. Nadalje, granica Albanije s Kosovom od velikog je značaja za NATO jer bi mogao učinkovito odgovoriti na

eventualne krize. Zbog izlaza na Jadransko more obje su zemlje iznimno važne za NATO-ovu operaciju Active Endeavour, s obzirom na to da je sigurnost Mediterana integralni dio euroatlantske sigurnosti, posebno u smislu znatnih resursa koji se prevoze brodovima te aktualnih nemira na sjeveru Afrike. U geografskom smislu, članstvom Albanije i Hrvatske Savez bi se, izuzme li se Crna Gora, protezao obalom od Gibraltara do Levanta. Nadalje, potrebno je istaknuti da se njihova geografska lokacija može pokazati i izazovnom imajući na umu pripadnost nestabilnoj regiji Zapadnog Balkana (postojanje otvorenih pitanja, nacionalističke retorike, valovi međuetničkih tenzija, neučinkovitost institucija), međutim spomenuta činjenica može biti i prednost u slučaju izbijanja krize u smislu djelovanja preko područja Hrvatske i Albanije (Polak, Hendrickson, Gar-

nett, 2009: 502-514). Makedonija je s obzirom na povijest etničkih konflikata te aktualno pitanje Kosova bila iznimno važna karika u NATO-ovoj politici stabilizacije regije.

Zaključno, tri države trebale su pridonijeti sigurnosti Saveza s obzirom na to da su poduzele znatne korake u vojnoj modernizaciji, osigurale kontribuciju NATO-ovim misijama te dale geostratešku prednost u smislu obuhvaćanja gotovo cijelog Balkana kao poligona za savezničke interese prema Bliskom istoku i Centralnoj Aziji. Iako su spomenute države površinom i brojem snaga male, njihovo primanje utječe na ukupnu stabilnost trusne regije Zapadnog Balkana, nastavak reformskih procesa, sprečavanje nacionalističkih i ekstremističkih tendencija te globalno limitiran, ali istovremeno značajan doprinos sigurnosti Saveza (Mesthos, 2010: 5-6).

#### Kvantitativni pokazatelji trećeg kruga posthladnoratovskog širenja<sup>4</sup>

##### Opći kriteriji

Srednja vrijednost političkih kriterija zemalja aspirantica na članstvo u NATO-u			
Država	Politički kriteriji br. 1 <sup>5</sup>	Politički kriteriji br.2. <sup>6</sup>	Srednja vrijednost politički kriteriji <sup>7</sup>
ALBANIJA	srednje nisko 2	nisko 1	<b>nisko do srednje nisko (1,5)</b>
MAKEDONIJA	srednje nisko 2	srednje nisko 2	<b>srednje nisko (2)</b>
HRVATSKA	srednje visoko 3	srednje visoko 3	<b>srednje visoko (3)</b>

<sup>4</sup> Dio istraživanja preuzet iz doktorske disertacije Luša, Đ. (2011) Posthladnoratovsko širenje NATO-a u suvremenim teorijama međunarodnih odnosa, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

<sup>5</sup> Freedom House: Politička prava i građanske slobode zemalja aspirantica na članstvo u NATO-u (2006-2007), <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2006&country=6906> (3. 3. 2010).

<sup>6</sup> Procjena EU-a o ispunjavanju političkih kriterija zemalja aspirantica na članstvo u NATO-u (2007) – Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document*, Progress Report, Brussels, 6. 11. 2007, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf> (3. 5. 2010).

<sup>7</sup> Srednje vrijednosti: 1 – nisko, 1,5 – nisko do srednje nisko, 2 – srednje nisko, 2,5 – srednje, 3 – srednje visoko, 3,5 – srednje visoko do visoko, 4 – visoko.

Procjena EU-a o ispunjavanju ekonomskih kriterija zemalja aspirantica na članstvo (2007)	
Država	Ekonomski kriteriji <sup>8</sup>
ALBANIJA	srednje nisko (2)
MAKEDONIJA	srednje nisko (2)
HRVATSKA	srednje visoko (3)

Izdvajanja po vojniku zemalja aspirantica na članstvo u NATO-u (2008)				
Država	Broj snaga	Obrambeni proračun u milijunima \$	Izdvajanja po vojniku	Vojni kriteriji <sup>9</sup>
ALBANIJA	11020	256	23 230	Srednje visoko (3)
MAKEDONIJA	10 890	173	15 886	Srednje nisko (2)
HRVATSKA	17660	1299	73 556	Visoko (4)

Pregled vrijednosti ostvarivanja osnovnih kriterija kao kombinacije političkih, ekonomskih i vojnih pokazatelja				
Država	Srednja vrijednost politički kriteriji	Ekonomski kriteriji	Vojni kriteriji	Ukupno kriteriji <sup>10</sup>
ALBANIJA	Nisko do srednje nisko (1,5)	Srednje nisko (2)	Srednje visoko (3)	6,5 5,4 srednje
MAKEDONIJA	Srednje nisko (2)	Srednje nisko (2)	Srednje nisko (2)	6 5 srednje
HRVATSKA	Srednje visoko (3)	Srednje visoko (3)	Visoko (4)	10 8,3 visoko

<sup>8</sup> Ocjene s obzirom na vremenski okvir za ostvarivanje sposobnosti za suočavanje s ekonomskim pritiscima članstva u EU-u: visoko (4) – kratkoročno, srednje visoko (3) – srednjoročno, srednje nisko (2) – u kretanju prema tržišnoj ekonomiji, reforme bi joj omogućile srednji rok, nisko (1) – još uvijek u procesu kretanja prema tržišnoj ekonomiji.

<sup>9</sup> 25% više od iznosa koji je izdvajala Bugarska (najmanje u NATO-u): visoko – od 38 008 \$ naviše (4), unutar 25% više ili manje: srednje visoko – od 22 806 \$ do 38 007 \$ (3), od 25 do 50% manje: srednje nisko – od 15 203 \$ do 22 805 \$ (2), manje od 50%: nisko – manje od 15 202 \$ (1), Military Balance 2008 (Total armed forces active), <http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2008/> (3. 3. 2010), <http://www.first.sipri.org> (in constant 2008 mil USD) (6. 3. 2010).

<sup>10</sup> Skala od minimalnog pokazatelja 0 do maksimalnog 12 (12 bodova) pretvorena je u skalu od 0 do 10 bodova. Ukupni zbroj svih kriterija: 0-3 nisko, 3,1-6,9 srednje, 7-10 visoko.

Strateška vrijednost<sup>11</sup>

a) Gestrateška pozicija

- Albanija – srednje visoka (3)
  - jačanje južnog krila NATO-a, iznimno važna za SAD te njegovu politiku prema regiji
  - izlaz na Jadransko more
  - aktualnost pitanja Kosova
- Makedonija – srednje visoka (3)
  - jačanje južnog krila NATO-a
  - granica s Kosovom i Srbijom, aktualnost pitanja Kosova
  - središte NATO-a za operaciju na Kosovu nalazi se u Skopju

- Hrvatska – srednje niska (2)

- svaka je država Balkana značajna geostrateška lokacija u smislu djelovanja prema kriznim žarištima borbe protiv terorizma
- izlaz na Jadransko more
- granica s Bosnom i Hercegovinom i Srbijom
- bez članstva Hrvatske NATO ne bi mogao osigurati nesmetanu komunikaciju svojih postrojbi i resursa
- manje važna s obzirom na aktualnost pitanja Kosova

b) Vojne snage

Broj snaga (veličina) zemalja aspirantica na članstvo (2008)		
Država	Broj snaga <sup>12</sup>	Veličina
ALBANIJA	11 020	jako male (manje od 50%)
MAKEDONIJA	10 890	jako male (manje od 50%)
HRVATSKA	17 660	male

Izdvajanja po vojniku (modernost) zemalja aspirantica na članstvo (2008) <sup>13</sup>		
Država	Izdvajanja po vojniku u \$	Modernost
ALBANIJA	23 230	moderne
MAKEDONIJA	15 886	manje moderne
HRVATSKA	73 556	više moderne (50%)
BUGARSKA	30407	

<sup>11</sup> Karakteristike oružanih snaga na temelju parametara sposobnosti kontribucije misijama NATO-a (broj snaga – mjera za veličinu, izdvajanja po vojniku – mjera za modernost) te sposobnosti inicijalne obrane (broj snaga po kilometru granica s nečlanicama NATO-a).

<sup>12</sup> Military Balance 2008, <http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2008/> (4. 4. 2011).

- jako velike 50% veće od 25 000 = 37 500 i veće
- jako male 50% manje od 25 000 = 12 500 i manje

<sup>13</sup> Za svaku zemlju koja izdvaja u okviru 25% od Bugarske smatra se da ima više moderne snage 25% od 30 407 \$ = 7601 \$ = od 22 806 \$ do 38 007 \$.

- one koje izdvajaju manje od 25% imaju manje moderne – manje od 22 806 \$
- više od 50% od 30 407 \$ = više od 45 610 \$ – jako napredne
- ispod 50% od 30 413 \$ = 15 203 \$ = 15 204 \$ i manje – jako zaostaju.

Mogućnost inicijalne obrane zemalja aspirantica na članstvo u NATO-u (2008)				
Država	Broj snaga <sup>14</sup>	Dužina granica s nečlanicama NATO-a <sup>15</sup>	Broj vojnika/km	Mogućnost inicijalne obrane
ALBANIJA	11 020	151+172+115=438	25,15	nisko (1)
MAKEDONIJA	10 890	151+221=372	29,27	nisko (1)
HRVATSKA	17 660	932+241+670+25=1858	9,5	nisko (1)

Strateška vrijednost zemalja aspirantica na članstvo u NATO-u (2008)					
Država	Sposobnost kontribucije misijama <sup>16</sup>	Mogućnost inicijalne obrane	Ukupno vojne snage <sup>17</sup>	Strateška pozicija skala od 1-4	Ukupan strateški značaj <sup>18</sup>
ALBANIJA	Srednje visoko (3)	Nisko (1)	4 – srednje -2,5	3 – srednje visoko -6,6	4,55 srednje
MAKEDONIJA	Srednje nisko (2)	Nisko (1)	3 – nisko -1,25	3 – srednje visoko -6,6	3,92 srednje
HRVATSKA	Srednje visoko (3)	Nisko (1)	4 – srednje -2,5	2- srednje nisko -3,3	2,9 nisko

Konačno vrednovanje aspirantica na članstvo u NATO-u kombinacijom kriterija (političkih, ekonomskih, vojnih) te strateškog značaja (treći krug širenja)			
Država	Ukupan strateški značaj	Ukupno kriteriji	Ukupno <sup>19</sup>
ALBANIJA	4,55 srednje	5,4 srednje	4,97 srednje
MAKEDONIJA	3,92 srednje	5,0 srednje	4,46 srednje
HRVATSKA	2,9 nisko	8,3 visoko	5,6 srednje

<sup>14</sup> Military Balance 2008, <http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2008/> (4. 3. 2010).

<sup>15</sup> CIA World Factbook 2008, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (3. 3. 2010.). Nisko u odnosu na rezultate 1. i 2. kruga – do 29,7 nisko (1)

<sup>16</sup> Sposobnost kontribucije misijama:

- nisko: vrlo niska modernizacija (manje od 50%) i vrlo velike snage (više od 50%)
- srednje nisko: manje moderne i vrlo male snage (manje od 50%)
- srednje visoko: vrlo moderne (više od 50%) i moderne snage te vrlo male snage (manje od 50%)
- visoko: moderne (uključujući više od 50%) i velike snage.

<sup>17</sup> Ukupno vojne snage: 2-3 – nisko, 4-6 – srednje, 7-8 – visoko.

<sup>18</sup> Sredina vojnih snaga i strateške pozicije: 0-3 – nisko, 3,1-6,9 – srednje, 7-10 – visoko.

<sup>19</sup> 0-2 = nisko, 2,1-4 = srednje nisko, 4,1-6 = srednje, 6,1-8 = srednje visoko, 8,1-10 = visoko.



### *Kvalitativna pojedinačna analiza*

Hrvatska je bilježila znatan napredak u zadovoljavanju političkih, ekonomskih i vojnih kriterija, predvodeći ujedno i proces regionalne suradnje. Članstvom u NATO-u aspirirala je na ispunjavanje uvjeta za članstvo u EU-u, te na korištenje sigurnosnih i ekonomskih benefita što ih članstvo donosi. S druge strane, članice Saveza percipirale su njenu pozitivnu ulogu u stabilizaciji područja Zapadnog Balkana, iznimno važnog s obzirom na nove prioritete i ciljeve NATO-a. Rusija je pak mijenjala intenzitet stava prema članstvu Hrvatske; oštro se protivila njenim inicijalnim aspiracijama, smatrajući da se time otvara put za ulazak i drugim zemljama regije. Kako je vrijeme odmicalo u smislu intenziviranja pristupanja NATO-u, nije bilo izravnih reakcija Rusije, a nakon potpisivanja protokola o proširenju u Bruxellesu 2008. godine Ministarstvo vanjskih poslova Rusije u službenom je priopćenju naglasilo da je taj čin nepotreban te da Albanija i Hrvatska članstvom neće ojačati svoju sigurnost, već izazvati nove probleme u regiji. Od triju zemalja aspirantica Hrvatska je s obzirom na kombinaciju kvantitativnih pokazatelja općih kriterija i strateške važnosti zauzela prvo mjesto u redu za članstvo.

Albanija se za članstvo kvalificirala zahvaljujući naporima uložnim u provođenje reformi te aktivnom sudjelovanju u misijama NATO-a. Tim je djelovanjem stremila "približavanju" Zapadu, daljnjem jačanju reformskih procesa te snažnom partnerstvu sa SAD-om. Između triju zemalja aspirantica u strateškom je smislu zauzimala najznačajniju poziciju s obzirom na NATO-ove misije na Balkanu, Mediteranu te u Afganistanu, dok Rusija nije iskazivala snažniji otpor njenu mogućem članstvu. S obzirom na

kvantitativne pokazatelje zauzimala je drugo mjesto, dok je podrška stanovništva bila najviša među svim zemljama aspiranticama.

Makedonija, unatoč napretku u ostvarivanju političkih, ekonomskih i vojnih kriterija, relativno značajnoj strateškoj lokaciji s obzirom na potencijalne krize na Balkanu, uložila u stabilizaciji regije, doprinosu borbi protiv terorizma te sudjelovanju u misijama NATO-a, nije pozvana u članstvo zbog spora s Grčkom oko imena države. Na sastanku na vrhu u Bukureštu 2008. godine najavljeno je da će joj biti uručena pozivnica čim bude pronađeno međusobno prihvatljivo rješenje.

### **Pogled na buduće širenje NATO-a prema Zapadnom Balkanu**

Prema pojedinim autorima, provođenjem trećeg kruga posthladnoratovskog širenja Jugoistočna Europa istovremeno je natoizirana i amerikanizirana: naime Slovenija, Mađarska, Rumunjska, Bugarska, Grčka, Turska, Albanija i Hrvatska čine tzv. NATO-ov sigurnosni zagrljaj kojim zaokružuju i neutraliziraju Srbiju te Bosnu i Hercegovinu (posebice Republiku Srpsku), koje njeguju intenzivne odnose s Rusijom. Makedonija je, unatoč sporu s Grčkom oko imena, bilateralnim sporazumom snažno vezana uz SAD, dok Crna Gora i Bosna i Hercegovina sudjeluju u Akcijskom planu za članstvo. Srbija surađuje u okviru programa Partnerstvo za mir, dok Kosovo, kao "kamen spoticanja u regiji", mnogi percipiraju kao sjecište interesa koje u okolnostima prebacivanja NATO-ovih snaga na jug može biti središnja baza prema područjima Istočnog Mediterana i Bliskog istoka. Pitanje Kosova također treba biti promatrano kroz širi aspekt odnosa NATO-Rusija te nastojanja Rusi-

je da kroz balkanski prostor kreira svoju novu euroazijsku strategiju kao sredstvo pariranja američkoj dominaciji.

Do primanja u Akcijski plan za članstvo Bosna i Hercegovina kao ključ stabilnosti regije prošla je trnovit put. Naime započela je s reformama obrambenog sustava koje se etiketiraju kao uspješne s obzirom na stvaranje jedinstvenog sistema obrane i jedinstvene vojske. Nadalje, usvajanjem Zakona o obrani dovršen je institucionalni okvir reforme te istaknut fokus članstva u NATO-u. Konačno opredjeljenje zemlje za euroatlantski put potvrđeno je donošenjem Deklaracije o strateškim opredjeljenjima Republike Srpske u sistemu obrane Bosne i Hercegovine<sup>20</sup> i Zaključkom Narodne skupštine Republike Srpske iz srpnja i rujna 2005. godine kojima je članstvu u NATO-u dan pun politički legitimitet (Bellina, 2009: 123-127). Međutim prisutnost međunarodne zajednice te nezadovoljstvo stanovništva dejtonskim ustrojstvom države određuju suvremenu Bosnu i Hercegovinu. Samostalnije djelovanje zemlje u međunarodnim odnosima percipira se preko njezina sudjelovanja u Partnerstvu za mir i Akcijskom planu za članstvo te potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, uz primarni cilj rješavanja krucijalnih pitanja funkcioniranja države, a tek zatim i članstva u NATO-u.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> [http://www.snsd.org/dnn/oldHTML/c\\_deklaracijaodbrana.htm](http://www.snsd.org/dnn/oldHTML/c_deklaracijaodbrana.htm) (29. 5. 2012).

<sup>21</sup> Na sastanku na vrhu Saveza u Rigi 2006. godine Bosna i Hercegovina pozvana je u Partnerstvo za mir i Euroatlantsko partnersko vijeće. U procesu PARP sudjeluje od 2007. godine te se trenutno nalazi u trećem ciklusu. Velik napredak primijećen je u Individualnom programu partnerstva (IPP) koji se 2011. godine sastojao od 145 aktivnosti i 194

Iako nitko na političkoj sceni Srbije ne želi riskirati svoju poziciju agitirajući za članstvo u NATO-u (u Skupštini proglašena "vojna neutralnost"), vidljivi su maleni pomaci u pozitivnom smjeru – otvaranje misije pri sjedištu NATO-a, slanje vojnog predstavnika te ponovno uspostavljanje Obrambene reformske grupe koja je bila ukinuta nakon proglašenja nezavisnosti Kosova. Međutim Srbija je trenutno, imajući na umu tempo reformskog procesa i teret povijesti, institucionalno i deklarativno daleko od NATO-a. Protivnici članstva pozivaju se na bombardiranje NATO-a, na pitanje kredibiliteta i samopoštovanja Srbije u slučaju aspiracije na članstvo, kao i na činjenicu da zemlje EU-a koje nisu članice Saveza manje izdvajaju za obranu (otprilike 1,8 posto BDP-a), dok zagovaratelji članstva prije svega ističu strateški interes zemlje u smislu stvaranja mosta prema EU-u, imajući na umu da zbog posebne povijesti regije svaka zemlja naprije mora ući u NATO i pružiti sigurnosne garancije da bi postala članicom EU-a.<sup>22</sup> Rusija se pak snažno protivi članstvu Srbije, akcentirajući potencijalno negativan utjecaj na njene sigurnosne i energetske interese u regiji.

Crna Gora mlada je država koja objektivno nije značajan dobitak za Savez u smislu vojnih kapaciteta, međutim geostrateške odrednice Mediterana i nestabilnog Balkana potenciraju njen značaj. S obzirom na to da je Bruxellesu

dogadaja, dok je postotak realizacije bio 79%, što je ujedno najbolji ostvareni rezultat u realiziranju IPP BIH od 2007. godine, <http://www.mod.gov.ba/hr/text.asp?id=29> (15. 5. 2012).

<sup>22</sup> <http://www.slobodnaevropa.org/content/srbija-i-nato-za-i-protiv-vojne-neutralnosti/24588268.html> (23. 5. 2012).

itekako stalo da se na neki način zaključiti priča nestabilnosti regije, Crna Gora dobiva pohvale i poticaj za što skorije članstvo u Savezu, međutim ne može se zanemariti strah Zapada od političkog utjecaja Rusije kao posljedice snažnih gospodarskih veza. S prvim naznakama mogućnosti odvajanja od Srbije Rusija je inicirala intenzivnu diplomatsku akciju u kojoj je naglašavala da su Srbija i Crna Gora njeni ključni partneri u regiji te da će opstanak njihove države utjecati na stabilnost Zapadnog Balkana. Međutim Rusija je spremna dočekala proglašenje nezavisnosti Crne Gore, koju je odmah priznala nastojeći etablirati svoj utjecaj, šireći kapital te preuzimajući gotovo 40 posto crnogorske privrede. Iako se u početku snažno protivila njenu članstvu u NATO-u, u posljednje vrijeme to protivljenje više nije tako glasno. Nadalje, velika je vjerojatnost da Rusija neće opstruirati članstvo Crne Gore uzme li se u obzir reakcija na prijem ostalih zemalja regije. S obzirom na reformski tempo<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Crna Gora prednjači u ispunjavanju osnovnih kriterija članstva – prema podacima Freedom Housea iz 2011. godine, dostigla je *freedom ranking* 2,5 te je označena slobodom u odnosu na djelomično slobodne Makedoniju (3) i Bosnu i Hercegovinu (3,5), <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/> (1. 6. 2012). Nadalje, u izvješću Europske komisije o napretku ističe se da je Crna Gora postigla znatan napredak u ispunjavanju političkih kriterija članstva, te je pohvaljena za napredak u ostvarivanju funkcionirajuće tržišne ekonomije. Istovremeno, Makedoniji se posebno zamjera nedostatak vladavine prava, što utječe i na ekonomske pokazatelje, dok je za Bosnu i Hercegovinu istaknut limitirani napredak u ispunjavanju političkih i ekonomskih kriterija članstva <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO> (2. 6. 2012). Crna Gora najviše od triju zemalja

Crna Gora mogla bi biti sljedeća članica Saveza.

### Zaključak

Vodeći se kombinacijom kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja trećeg kruga posthladnoratovskog širenja NATO-a, potvrdili smo hipotezu da se primanje prvih dviju članica s područja Zapadnog Balkana interpretira kombinacijom neorealističke, neoliberalno- institucionalističke i socijalno-konstruktivističke teorije s obzirom na ove parametre:

- Teze neorealističke teorije nalaze uporište u činjenici da je u strateškom smislu NATO primanjem Albanije i Hrvatske te mehanizmima suradnje s ostalim zemljama regije stvorio zonu stabilnosti i suradnje koja bi trebala voditi trajnom miru te ojačao svoje južno krilo. U strateškom smislu treći krug posthladnoratovskog širenja nije toliko važan kao prva dva jer je prostor Zapadnog Balkana već bio zaokružen članicama NATO-a. Naime primanjem u Savez Bugarska i Rumunjska postale su akteri stabilnosti u regiji, a razvijanjem partnerstva i članstvom Hrvatske i Albanije proširen je sigurnosni zagr-ljaj, čime su saveznici ostvarili apsolutnu dobit. Neprimanje Makedonije u članstvo odraz je pak, prema neorealisticima, specifičnih interesa i utjecaja Grčke.

aspirantica izdvaja za obranu, naime prema podacima iz 2010. godine 1,9% BDP-a, Makedonija 1,4%, Bosna 1,2%. U istom periodu SAD je izdvajao 4,8% BDP-a, Srbija kao vojno neutralna 2,2%, a Hrvatska 1,7% BDP-a, <http://milexdata.sipri.org/result.php4> (2. 6. 2012).

- U skladu s neoliberalnim institucionalizmom, primanjem novih članica Savez je u institucionalnom smislu nastavio s obećanom politikom otvorenih vrata, slijedeći na taj način dio svoje rutine prilagodbe novom međunarodnom okruženju. Nadalje, u članstvo su primljene države koje su s obzirom na kvantitativne pokazatelje zadovoljile osnovne kriterije članstva.
- Posebno inzistiranje na demokraciji, regionalnoj suradnji te rješavanju međudržavnih sporova kao kriterijima za članstvo dokaz je nastojanja NATO-a da aplicira svoje vrijednosti i ideale te reduciranja mogućnosti ponovnog izbijanja konflikata na Zapadnom Balkanu. Spomenuto osim teza socijalnog konstruktivizma potvrđuje i teze defenzivnog realizma u

smislu održavanja *statusa quo* (naime primanje Albanije i Hrvatske nije pretjerano iritiralo Rusiju niti je utjecalo na uspostavljeni odnos snaga na europskom kontinentu).

S obzirom na navedene parametre, buduće krugove širenja te mogućnost njihove realizacije najvećim je dijelom moguće predvidjeti implementacijom neorealističke teorije u slučaju članstva (u bližoj budućnosti manje vjerojatnog) država šire crnomorske regije s obzirom na dinamiku odnosa NATO-Rusija te Makedonije (s obzirom na interese Grčke i ostalih saveznika), dok bi se nastavkom širenja na preostale države Zapadnog Balkana potvrdila NATO-ova institucionalna vrijednost u smislu stabilizacije regije te jačanja susjedne suradnje u skladu s tezama neoliberalnog institucionalizma.

## LITERATURA

- Aggarwal, V. K. (2001) *Analysing NATO Expansion: An Institutional Bargaining Approach* u: R. W. Rauchhaus, ur., *Explaining NATO Enlargement*, Portland, Oregon: Frank Cass.
- Bellina, Ž. (2010) *Bosnia and Herzegovina on Its Way Towards NATO* u: L. Čehulić, ur., *Yearbook Šipar 2009*, Zagreb: Politička kultura: 123-127.
- Brzezinski, Z. (2010) *Agenda za NATO-put prema globalnoj sigurnosnoj mreži* (preneseno iz *Foreign Affairs*, Vol. 5, No. 92, September/October 2009), *Demokracija i sigurnost u jugoistočnoj Europi*, Sarajevo: Alijansa za sigurnost 1 (1): 78-88.
- Buzan, B., Jones, Ch., Little, R. (1993) *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, New York: Columbia University Press.
- Carr, F., Ifantis, K. (1996) *NATO in the New European Order*, New York: St. Martin's Press.
- Phillipe, D., Lévesque, J., ur. (1999) *The Future of NATO Enlargement, Russia and European Security*, Montreal & Kingston, London, Ithaca: McGill – Queen's University Press.
- David, C.-P. (1999) *Fountain of Youth or Cure Worse Than Disease? NATO Enlargement: A Conceptual Deadlock* u: David, C.-P., Lévesque, J., *The Future of NATO Enlargement, Russia and European Security*, Montreal & Kingston, London, Ithaca: McGill – Queen's University Press: 9-25.

- Donnelly, J. (2000) *Realism and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dougherty, J. E., Pfaltzgraff, R. L. (2001) *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, New York: Longman.
- Dunay, P. (1995) Whence the threat to peace in Europe?, u: Gambles, I., ur., *A Lasting Peace in Central Europe?* (Chaillot Paper 20), Paris: WEU Institute for Security Studies.
- Dukovski, D. (2005) *Povijest srednje i jugoistočne Europe 19. i 20. stoljeća*, Zagreb: Alineja.
- Epstein, R. (2005) NATO Enlargement and the Spread of Democracy: Evidence and Expectations, *Security Studies* 14 (1): 63-105.
- Grieco, J. P. (1998) Anarchy and the limits of cooperation: A realist critique of the newest liberal institutionalism, *International Organization* 42 (3): 485-507.
- Kay, S. (2006) *Global Security in the Twenty-First Century*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Keohane, R. O., Martin, L. L. (1995) The Promise of Institutional Theory, *International Security* 20 (1): 40-55.
- Luša, Đ. (2008) Benefits of Croatia's Future NATO Membership, u: L. Čehulić Vukadinović, Đ. Luša, ur., *Western Balkans after the Bucharest Summit: Key Challenges and the Way Ahead*, Zagreb: Politička kultura, 21-25.
- MacFarlane, N. S. (2008) Russia, NATO Enlargement and the Strengthening of Democracy in the European Space, u: A. Braun, ur., *NATO-Russia Relations in the Twenty-First Century*, Oxon: Routledge: 40-47.
- March, J. G., Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Mattox, G. A. (2001) NATO Enlargement: A Step in the Process of Alliance Reform u: R. W. Rauchhaus, ur., *Explaining NATO Enlargement*, Portland, Oregon: Frank Cass.
- McNeely, C. L. (1995) *Constructing the Nation-State. International Organization and Prescriptive Action*, Westport: Greenwood Press.
- Meshtos, G., ur. *NATO and the Western Balkans: New Strategic Concept, Old Challenges*, <http://ekemprogram.org/awg/images/stories/staff/nato-balkans.pdf>
- Milardović, A. (2000) *Zapadni Balkan, Osijek – Zagreb – Split*: Pan Liber.
- North Atlantic Treaty Organization Enlargement Handbook* (2006) International Business Publications: Washington DC.
- Piroćanac Petrović, Z. (2004) *Mali pojmovnik geopolitike*, Beograd: Institut za geopolitičke studije.
- Polak, N. M., Hendrickson, R. C., Garrett, N. G. D. (2009) NATO Membership for Albania and Croatia: Military Modernization, Geo-Strategic Opportunities and Force Projection, *Journal of Slavic Military Studies* 22 (4): 502-514.
- Ravlić, S. (2003.) *Suvremene političke ideologije*, Zagreb: Politička kultura.
- Schimmelfenning, F., Engert, S., Knobel, H., (2006) *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, New York: Palgrave MacMillan.
- Smith, M. A. (2006), *Russia and NATO since 1991: From Cold War through Cold Peace to Partnership?* New York: Routledge.
- Szayna, T. (2001) *NATO Enlargement 2000-2015, Determinants and Im-*

*plications for Defence Planning and Shaping*, RAND.

Vasquez, J. A. (2004) *The Power of Power Politics: From Classical Realism to Neotraditionalism*, Cambridge: Cambridge University Press.

Waltz, K. (1979) *Theory of International Politics*, New York: Random House.

Waltz, K. (1998) *The Balance of Power and NATO Expansion*, University of California.

Weber, C. (2001) *International Relations Theory: A Critical Introduction*, London – New York: Routledge.

Wendt, A. (1999) *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Yost, D. S. (1998) *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*, United States Institute of Peace: Washington.

### **The Policy of Nato's Expansion into the Western Balkans in the Dichotomy of the Rationalist and Constructivist Theories in International Relations**

SUMMARY NATO's expansion is a fundamental aspect of its transformation, as well as of its adaptation to the new challenges of security in the international community which have emerged after the Cold War. NATO's expansion can be explained by a combination of theses of two theoretical schools in international relations: the rationalist one – neorealism and neoliberal institutionalism, and the constructivist one – social constructivism, since the decisions on the expansion were of a political nature, and not only of a technical nature (based on prescribed criteria for admission to membership). The author also points out that international relations theoreticians have not formed a full picture of NATO's actions in the post-Cold War period. After the second round of expansion in 2004 and the admission of seven new countries from Central and East Europe, NATO has directed its policy toward two regions: the Western Balkans and the Black-Sea region as potential sources of instability, and key areas for projecting interests toward the crisis spots in the Mediterranean, Middle East and Central Asia. The author analyses the policy of NATO's expansion into the Western Balkans, and seeks to explain the decisions that stood behind the policy of NATO's expansion into this region.

KEYWORDS policy of NATO's expansion, the Western Balkans, rationalist theory in international relations, constructivist theory in international relations

# PROCES “EUROMEDITERANIZACIJE”: UNIJA ZA MEDITERAN I ULOGA NEVLADINIH ORGANIZACIJA U STVARANJU EUROMEDITERANSKIH POLITIKA

**Ana Laća**

*European Commission,  
Directorate-General for Education  
and Culture, Brussels*

**Hrvoje Špehar**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu  
Centar za europske studije*

Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: studeni 2011.

**Sažetak** U članku se analiziraju institucionalni aranžmani euromediterskih politika, koji se mogu opisati kao proces euromediterske integracije, pri čemu se ključni elementi analize zadržavaju na pitanju intergovernmentalne, regionalne i vanjske politike Europske unije. Uočavajući razlike u klasificiranju utjecaja euromediterske integracije te mogućeg tematiziranja jednog aspekta euromediterskih politika i procesa euromediterske integracije kao procesa euromediterske integracije, rad se bavi pitanjem diplomacije kolosijeka, uspješnosti euromediterskih politika i, posebno, istražuje primjer komplementarne uloge nevladinih organizacija u kreiranju uspješnih euromediterskih politika. Analiza pokazuje da su pristup *Procesa iz Barcelone* i institucionalna izgradnja Unije za Mediteran u velikoj mjeri ostali bez željenih učinaka te da su navedene institucionalne metamorfoze ostale samo na superficijalnoj intergovernmentalnoj razini.

**Ključne riječi** euromediterska integracija, *Proces iz Barcelone*, Unija za Mediteran, euromediterske politike, diplomacija kolosijeka

## 1. Institucionalna “euromediteranizacija”

Proces kreiranja politika Europske ekonomske zajednice, potom Europske unije, koje se odnose na područje Mediterana započeo je neposredno nakon početka procesa njezina osnivanja, posebno osnažen devedestih godina dvadesetog stoljeća. Dva su najvažnija dokumenta kojima se uređuju odnosi na području Mediterana *Globalne mediteranske politike (Global Mediterranean Policies)* iz 1972. i *Obnovljene mediteranske politike (Renewed Mediterranean Policies)* iz 1990. godine (Bicchi, 2011: 3). Europska unija je politiku rezolucija o mnogobrojnim sukobima na tom području odlučila realizirati kao nepristrana “treća strana” te se prvenstveno fokusirati na prevenciju sukoba. Od 1992. prevencija sukoba formalno je definirana u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*) kao jedan od glavnih ciljeva te kao najprikladniji način za osiguranje mira i prosperiteta, kako na europskom teritoriju tako i izvan njega.

Institucionalizacija odnosa između Europske unije i mediteranskih država izvan Unije započela je stvaranjem *Procesa iz Barcelone: Unije za Mediteran* 1995. godine, prije svega kako bi se adekvatno pristupilo prethodno spomenutim problemima (Lannon, 2009: 15). Tim procesom, kojem je osim tadašnjih petnaest zemalja članica Unije pristupilo još četrnaest zemalja te predstavnici dviju europskih institucija,<sup>1</sup> predvide-

<sup>1</sup> Svi sudionici konferencije: petnaest zemalja članica EU-a (Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugal, Španjolska, Švedska i Velika Britanija), četiri europske zemlje koje tada nisu bile članice

no je da će se suradnja ostvarivati kroz tri glavna stupa: sigurnost i politička suradnja, ekonomska i financijska pitanja te socijalne i kulturološke teme, s naglaskom na dijalogu između dviju obala (*Deklaracija iz Barcelone*, 1995). Također je odlučeno da se osnuje MEDA<sup>2</sup>, program koji će služiti za financiranje regionalne i bilateralne suradnje među zemljama (Rózsa, 2010: 3).

Naredno desetljeće nije obilježeno pretjeranim brojem inicijativa ni novih euromediteranskih politika, osim redovitih konferencija ministara koje su bile predviđene načelima *Procesa iz Barcelone* i osnutka Euromediteranske parlamentarne skupštine 2003. godine (*The Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly – EMPA*).<sup>3</sup> Navedeno razdoblje može se

---

Unije (Cipar, Hrvatska, Malta i Turska), deset zemalja iz šire regije (Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Libanon, Maroko, Mauretaniya, Sirija, Tunis i Palestina) te predstavnici Vijeća Europe i Europske komisije.

<sup>2</sup> MEDA je temeljni financijski instrument euromediteranskog partnerstva. Naziv MEDA dolazi od *Mesures d'accompagnement* (što je francuski naziv za “prateće mjere”). Kako se ističe u programu MEDA-e, regionalna dimenzija programa bavi se zajedničkim problemima mediteranskih partnera i naglašava njihovu komplementarnu prirodu. Osim multilateralne, regionalne dimenzije, program uključuje i bilateralnu dimenziju među partnerima (više informacija dostupno na: <http://www.emwis.org/overview/fo1101997/fo1221357>).

<sup>3</sup> EMPA broji sveukupno 130 članova zemalja članica EU-a, 130 članova iz deset suosnivačkih mediteranskih zemalja partnera, 10 članova iz ostalih mediteranskih zemalja članica te 10 članova iz Mauretaniye. Cjelokupni rad odvija se u pet odbora: za politička pitanja, sigurnost i ljudska prava; za ekonomska, financijska i socijalna pitanja i obrazov-



**Figura 1: Institucionalna logika inicijativa EU-a prema južnim susjedima**

	Functionalism	Politicization
Regionalism		EMP (1995)
Bilateralism	ENP (2004)	UfM (2010)

Izvor: Bicchi, 2011: 15

nazvati i “razdobljem zatišja” pred plodonosno razdoblje koje je uslijedilo.

Razdoblje nakon pridruživanja deset novih članica 2004. godine jest razdoblje u kojem se političari prema Mediteranu, uz *Europsku politiku susjedstva*, pridavala veća važnost, pa su mnoge deklaracije i formalni akti usvojeni u tom razdoblju. Plodonosno razdoblje započelo je *Sporazumom o kreiranju Ustava EU-a*, koji u članku III-193 (2) (c) prevenciji sukoba daje i ustavnu podlogu. Tako je, između ostalog, navedeno da će “Unija definirati i provoditi zajedničke politike i aktivnosti te će raditi kako bi postigla visok stupanj suradnje u svim područjima međunarodnih odnosa kako bi se [...] očuvao mir, spriječili sukobi i ojačala međunarodna sigurnost, u skladu s ciljevima i načelima *Povelje Ujedinjenih naroda*, načela *Helsinškog završnog akta* i ciljevima *Pariške povelje*, uključujući pritom i one ciljeve koji se odnose na vanjske granice Unije” (Europska komisija, 2004). Iste godine, zajedno s

vanje; za promociju kvalitete života, ljudske i kulturne razmjene; za prava žena u euromediteranskoj zoni; i *ad hoc* odbor za pitanja energije i okoliša (više informacija dostupno na <http://www.commed-cglu.org/spip.php?rubrique173>).

integracijom *Procesa iz Barcelone* u *Europsku politiku susjedstva* (*European Neighborhood Policy*), započelo je novo poglavlje euromediteranskih politika u kojem je fokus bio na međuregionalnim programima i razvoju mreža unutar regije kako bi se stvorila regija “mira, stabilnosti i prosperiteta” (Schumacher, 2004: 8). *Europska politika susjedstva* bila je znatno drugačije institucionalno uređena od *Procesa iz Barcelone*. Kao što je vidljivo u figuri 1, naglasak je s regionalizma prebačen na bilateralne odnose, a politizaciju je zamijenio funkcionalistički pristup. Uz to, službeni je diskurs zajedno sa svakodnevnom praksom postao prožet referencama na konkretne projekte i tehničke sporazume (Bicchi, 2011: 16). Osim toga na desetu obljetnicu nastanka *Procesa iz Barcelone*, 2005. godine, usvaja se petogodišnji program rada, *Euromediteranski kodeks ponašanja u borbi protiv terorizma*, a politike o migracijama postaju četvrti stup koji se pridružuje prethodnim trima usvojenim *Procesom iz Barcelone*. Vrhunac tog plodonosnog razdoblja bio je 2008. godine, kada je na inicijativu Francuske i novoizabranog predsjednika Nicolasa Sarkozyja osnovana Unija za Mediteran. Originalni francuski prijedlog, koji se odnosio samo na zemlje koje graniče sa

Sredozemnim morem, bio je više regionalne prirode. Pokušaj da se skrene pažnja s izraelsko-paletinskog sukoba daje toj početnoj inicijativi funkcionalističku dimenziju, pa bi se mogla klasificirati u prvi prazni kvadrat figure 1 (Bicchi, 2011: 16). Unija za Mediteran sa svojim institucionalnim uređenjem predstavlja značajan napredak u razvoju euro-mediterranskih politika. Neke od inovacija definirane u *Zajedničkoj deklaraciji* povodom njena osnivanja jesu: *obvezni dvogodišnji samiti* ministara vanjskih poslova svih 43 članica na kojima bi se trebalo raspravljati o uspješnosti implementacije usvojenih ciljeva; dvogodišnje *supredsjedanje Unijom* jedne "sjeverne" i jedne "južne" zemlje članice (odluka o tome koje će zemlje obnašati tu dužnost donosi se konsenzusom); *tajništvo* čija je uloga nadgledanje konkretnih projekata te traženje partnera za financiranje tih projekata; osnivanje *Euro-Mediterranske regionalne i lokalne skupštine* s ciljem povezivanja i koordinacije regionalnih i lokalnih predstavništava svih zemalja članica (*Zajednička deklaracija pariškog samita za Mediteran*, 2008). Usvajanje nabrojenih inovacija i unapređenje originalnog projekta donijelo mu je bilateralno-politizacijsku dimenziju te ga pomaknulo u četvrti kvadrant sheme institucionalne logike odnosa prema "južnim susjedima", prikazane u figuri 1 (Bicchi, 2011: 16).

## 2. Politička teorija europske integracije i teorija europske vanjske politike

U političkoj teoriji europske integracije vlada pluriteorijski pristup istraživanju europske vanjske i sigurnosne politike, pa tako i mediteranske politike kao njena sastavnog dijela (usp. Wessels, 2008; Petiteville, 2006; Dehousse,

2009; Saurugger, 2009; itd.). Dok je neorealistima teško koncipirati Europsku uniju unutar konvencionalnih teorija o sigurnosti i obrani, liberali i nadnacionalni institucionalisti suočavaju se sa silnim poteškoćama kad pokušavaju konceptualizirati sličnu ulogu EU-a. Ako se politike Europske unije spram mediteranskih i zemalja sjeverne Afrike pokušaju konceptualizirati unutar konstruktivističkog teorijskog okvira, ključno je istaknuti koje akcije daju značenje konstrukciji Mediterana u tim politikama te koje prakse što ih provodi EU sa sobom nose takve narativne funkcije. Na temelju kulturno-političko-ekonomskog pristupa (*Cultural Political Economy approach*) može se objasniti na koje načine nove formacije identiteta i politički diskursi utječu i postižu efekt na kolektivnoj razini te rezultiraju značajnim društveno-političkim previranjima u evolucijskim procesima varijacije i selekcije. Svakako je zanimljiv pristup Ch. Mouffe, koji autorica naziva "natjecateljski pluralizam" (*agonistic pluralism*) i u kojem iznosi svoju viziju da će procesi demokratizacije polučiti uspjeh ako politike demokratizacije transformiraju antagonizam, koji valja supstituirati natjecateljstvom, a neprijatelji se započnu percipirati kao suparnici u natjecanju za postizanje zajedničkog cilja (Mouffe, 2000: 103). No u ovom radu detaljnije će biti predstavljene i analizirane dvije teorije, teorija europeizacije (*Europeanization theory*) i teorija o smjerovima diplomacije (*Track diplomacy theory*).

Europska unija, *novis generis* u klasičnim podjelama političkih sustava, inventivan je i atraktivan politički eksperiment za veliku većinu europskih zemalja (usp. Wessels, 2008). Europeizacija kao višestruk i kompleksan proces često se predstavlja kao posljedica teorije utjecaja

ja (*leverage theory*), aktivne ili pasivne, te je kao takva također postala predmetom istraživanja i debata brojnih znanstvenika (Radaelli, Ladrech, Olsen itd.). Jedna je od najčešćih definicija tog teorijskog koncepta da je “europeizacija proces promjene smjera i oblika politika do razine na kojoj politike Europske unije postanu dio organizacijske logike nacionalnog procesa kreiranja politika” (Ladrech, 1994: 69). Ponekad se i neformalna pravila i politike mogu smatrati posljedicom procesa europeizacije, i upravo je to Radaelli uzeo u obzir prilikom definiranja europeizacije kao:

procesa (a) konstrukcije, (b) difuzije i (c) institucionalizacije formalnih i neformalnih pravila, procedura, *policy*-paradigmi, stilova, “načina na koji se stvari izvršavaju”, zajedničkih vjerovanja i normi koje su prvo definirane i konsolidirane prilikom kreiranja javnih politika EU-a, a tek zatim uklopljene u nacionalne diskurse, identitete, političke strukture i javne politike (Radaelli, 2003: 30).

Definirajući teoriju europeizacije, Radaelli je istaknuo još jednu dimenziju koja je uočena i u procesu europeizacije mediteranskih politika, a to je dimenzija “meke moći” (*soft power*) (Radaelli, 2003: 30), koja nije iznuđena ni uvjetovana od EU-a, upravo suprotno, odluku da se određene politike usvoje donose isključivo nacionalna zakonodavna tijela. Pojam meke moći dodatno je elaborirao Ladrech, koji je takav utjecaj nazvao i *indirektnim*, a politike usvojene od institucionalnih tijela EU-a *mekim politikama* kojima se iste te institucije uglavnom koriste radi podupiranja i promoviranja ideja, mreža djelovanja itd. (Ladrech, 2010: 30). Isti autor nastavlja elaborirati svog argumenta klasificirajući takve politike kao neobvezujuće, zbog čega

uključuju samo preporuke, deklaracije i rezolucije. Jasno definirane posljedice u slučaju da do promjene ne dođe ne postoje, ali postoje određene zapreke u vidu ocjenjivanja ostalih zemalja, raznih vrednovanja i studija te usporedbe najuspješnijih dotad primijenjenih praksi (Ladrech, 2010: 182). Vrlo je značajna gradacija i klasifikacija europeizacije Harmsena i Wilsona, prema kojima se europeizacija definira kao:

- 1) *nastanak novih oblika europske vladavine*,
- 2) *nacionalna prilagodba*,
- 3) *politički izomorfizam*,
- 4) *problem i prilika za nacionalni politički menadžment*,
- 5) *modernizacija*,
- 6) *“pridruživanje Europi”*,
- 7) *rekonstrukcija identiteta*,
- 8) *transnacionalna i kulturna integracija* (Harmsen i Wilson, 2000: 13-18).

U slučaju europskih zemalja koje nisu članice, ali imaju potencijal da to jednog dana postanu može se govoriti o drugoj i šestoj definiciji europeizacije, koje su Harmsen i Wilson opisali kao prilagodbu nacionalnih institucija i procesa kreiranja politika kako bi se zemlja što više približila trendovima i standardima EU-a kada se govori o *europeizaciji kao nacionalnoj prilagodbi*. *Europeizacija kao “pridruživanje Europi”* posebno se odnosi na bivše socijalističke zemlje koje usvajaju cjelokupan zapadnoeuropski model upravljanja državom, počevši od demokratskog političkog sustava do tržišne ekonomije i kompleksne administracije sposobne da se nosi s europskim sferama kreiranja politika (usp. Bafoil, 2006).

Navedenih osam definicija europeizacije može poslužiti kao okvir za prikaz

europizacije euromediterskih politika. U slučaju euromediterskih politika radi se o više dimenzija europizacije, europizaciji unutar i izvan Europe. Također, zemlje Mediterana imaju različite motive za sudjelovanje (za neke je to članstvo, dok je za ostale uglavnom ekonomski prosperitet), što dovodi do potrebe za još nekoliko teoretskih okvira kako bi se cijeli proces u svoj svojoj kompleksnosti mogao analizirati. Kada se govori o europizaciji izvan Europe, neke od najpoznatijih teorija jesu: teorija S. Lavenex i E. M. UçArera (2004) o dosegu koji međunarodne akcije EU-a i nacionalni interesi trećih zemalja imaju na proces adaptacije tih zemalja; Th. Diez, S. Stetter i M. Albert konceptualizirali su četiri načina na koja EU može utjecati na granične sukobe ovisno o tome je li utjecaj izazvan konkretnim mjerama EU-a ili je posljedica procesa integracije te na njega nisu direktno utjecali akteri EU-a (Diez, Stetter i Albert, 2006: 571); M. Bauer, Ch. Knill i D. Pitschel pak teoretiziraju o manje direktnoj, financijski motiviranoj formi utjecaja putem zajedničkog tržišta. Prema njihovu zaključku, institucionalne promjene poticane su potrebom za poboljšanjem funkcionalne učinkovitosti institucionalnih aranžmana zemalja članica spram ostalih zemalja sudionica na tržištu (Bauer, Knill i Pitschel, 2007: 411). Ipak, sve te teorije zadržale su se na pretpostavci generiranih visokih očekivanja zemalja zahvaćenih europizacijom, no nijedna od njih nije ispitala koji su preduvjeti funkcioniranja i učinkovitosti nabrojanih teorijskih mehanizama, te to pitanje i dalje ostaje otvoreno (Schimmelfennig, 2009: 9).

Bez obzira na to o kojem se obliku europizacije radi, svima im je zajedničko da se odvijaju kroz dvije dimenzije (Schimmelfennig, Sedelmeier: 2004):

(1) može biti upravljana od EU-a ili domaćih nacionalnih institucionalnih tijela, i (2) može biti upravljana institucionalnim logikama – “logikom posljedica” (*logic of consequences*) i “logikom prikladnosti” (*logic of appropriateness*). Pritom se potonja odvija socijalizacijom i socijalnim učenjem, dok se prva odvija uz sustav nagrada i kazni (March, Olsen, 1989: 160-162).

### 3. Europeizacija unutar i izvan Europe: analiza europizacije euromediterskih politika

U jednom od svojih mnogobrojnih radova na temu europizacije R. Ladrech (1994: 69) taj je proces definirao kao proces promjene politika kao rezultat prilagodbe dinamikama Europske unije. Proces europizacije u tom je slučaju predstavljen kao *pasivan koncept* (Escribano, 2006: 10) u kojem zemlje prihvaćaju sve što im se nudi kao opcija, očekujući određenu korist od svoje poslušnosti. No europizacija nije samo pasivan proces, odnosno ishod, upravo suprotno, europizacija je dinamičan, društveno konstruiran i testiran proces u kojem ključnu ulogu imaju institucije političkog sustava Europske unije. Prema drugim teorijama, europizacija je diskurzivna konstrukcija, a područje Mediterana izazovan je subjekt diskurzivnih praksi (Clark i Jones, 2008: 567). Isti autori identificirali su tri komponente europizacijskog diskursa na Mediteranu. Prva je komponenta “sistem značajnosti” u kojem se trećim zemljama dodjeljuju klasifikacije i pridjevi koji se uzimaju nekritički, te kasnije postaju dio svakodnevnog upotrebe. Druga komponenta odnosi se na diskurs proizvodnje koji se sastoji od logičnih i legitimnih intervencija Europske unije na području Mediterana. Konačno, treća komponenta

ta odnosi se na diskurs učinka koji prepoznaje da je proces europeizacije nestabilan proces koji zahtijeva značajne napore da bi se pobijana znanja i identiteti identificirali i koordinirali (Jones i Clark, 2008: 567-568).

Nadalje, J. Milliken tvrdi da spomenuti diskursi zahtijevaju napore kako bi se "proizveli i reproducirali te da uloženi napori nisu uvijek uspješni; beskrajnost i nestabilnost diskursa znači da su oni podložni posrnuću i prelasku u nove veze putem otpornosti koju njihova artikulacija i operacionalizacija može izazvati" (Milliken, 1999: 242). Pritom je ključna uvjerljivost institucija Europske unije, posebno Europske komisije. Iza zova je sve više, kontradiktorne pozicije se proširuju, te je sve više neslaganja i različitih interpretacija diskursa europeizacije između Europske unije i susjednih zemalja koje su pod utjecajem tog istog diskursa (O'Tuathail, 2002).

Europska komisija može zaštititi diskurs europeizacije od konstantnih izazova i previranja samo primjenom svoje dominantne intelektualne i *policy*-perspektive te isključivanjem svih neprimjerenih *policy*-praksi i načina razmišljanja i djelovanja (Milliken, 1999: 244). Zabrinutost glede kapaciteta i potencijala Europske politike susjedstva da podupre proces europeizacije rezultirala je dodatnim učvršćivanjem stavova zaposlenika Europske komisije. U prilog toj tezi ide i izjava B. Ferrero-Waldner, bivše povjerenice Europske komisije za vanjske odnose i europsku politiku susjedstva, koja smatra da: "EU ne vjeruje u nametanje reformi, ali mi (EU) želimo poduprijeti vlastite reforme u regiji jer vjerujemo da su demokracija, dobro vladanje, vladavina zakona i rodna jednakost neophodni za stabilnost i prosperitet; to je oduvijek bio cilj *Procesa iz Barcelone* te je ujedno

kamen temeljac *Europske politike susjedstva*" (Ferrero-Waldner, 2007).

Realno gledajući, unatoč poduzetim reformama balans između obveza nametnutih susjednim zemljama i potencijalnih koristi ponuđenih u okviru politike susjedstva suviše je nestabilan da bi politika postigla stratešku moć i ostvarila željenu transformaciju koja bi rezultirala boljom vladavinom u susjednim zemljama (Emerson, 2004). S druge strane, mnogobrojni problemi i poteškoće oko očuvanja i ostvarivanja utjecaja diskursa europeizacije pomažu u objašnjenju zašto proces "izvoza" europeizacije u treće zemlje ne prolazi glatko kako se očekivalo, štoviše, nejasan je i bez reda. U takvoj situaciji Mediteran izrasta u kaotičnu koncepciju i mjesto kaosa. Pritom europeizacija ne otkriva samo osnovne jedinstvenosti i podjele Mediterana, već i Europe u cjelini (Jones i Clark, 2008: 568).

U tom pogledu veoma se interesantnom čini izjava R. Prodia, bivšeg predsjednika Europske komisije, prema kojoj se "(Mi), Europljani stvarno nadamo da svi naši susjedi i partneri mogu dijeliti (ove) univerzalne vrijednosti, bez obzira na to koliko različite njihove kulture i tradicije bile" (Prodi, 2003: 6).

#### **4. Teorija o diplomaciji kolosijeka (*Track Diplomacy Theory*)**

Dosadašnji pristupi prilikom kreiranja politika koje su se odnosile na područje Mediterana redom su se temeljili na centraliziranom pristupu "top-down" od sjeverne prema južnoj obali Sredozemlja, te se može zaključiti da nisu rezultirali željenim ishodom. U svakom slučaju, da bi se ostvarilo "ravnopravno upravljanje" (Lannon, Martín, 2009: 16), potrebno je preusmjeriti fokus i smjer pristupa u "bottom-up" te veću pažnju posvetiti mrežama nevladinih aktera

koji bi povezali obje obale, što bi otvorilo prozor za djelovanje i ne-europskim mediteranskim zemljama, te njihovom suradnjom ostvariti ono što prethodni pristupi i politike nisu uspjeli.

Prikladnost primjene tog pristupa može se uočiti u dvjema činjenicama: prvo, jedan od glavnih razloga osnivanja Unije za Mediteran i razvoja politika EU-a prema Mediteranu bio je sigurnosne prirode, jer je uočeno da se prosperitet može ostvariti suradnjom svih, no samo ako su prethodno osigurani mir i sigurnost. Drugo, taj je teoretski okvir ispravno primijeniti stoga što je u zadnje vrijeme južna obala Mediterana postala poprište mnogih novih konflikata koji ne pokazuju tendenciju slabljenja i prestanka. Upravo suprotno, novonastala unutardržavna previranja imaju tendenciju širenja.

Teorija o diplomaciji kolosijeka (*Track diplomacy*), bilo da se radi o diplomaciji prvog (*First track diplomacy*) ili drugog kolosijeka (*Second track diplomacy*) ili višesmjernoj diplomaciji (*Multi-track diplomacy*), najčešće se primjenjuje u analizi sukoba (*Conflict analysis*) te je prvenstveno namijenjena posrednicima u sukobima i diplomatima (Nan i Strimling, 2004). Originalan pristup na samom početku razvoja te teorije 1980-ih temeljio se na pretpostavci da posrednici u sukobima ne moraju biti samo državni akteri. Temeljna je premisa te teorije naglašavanje potencijala ne-državnih aktera da budu posrednici među sukobljenim stranama. Jednim od utemeljitelja tog pristupa smatraju se W. D. Davidson i J. V. Montville (1981: 155), koji su prvi istaknuli razliku među prethodno spomenutim kolosijecima te drugi kolosijek definirali kao "neslužbenu i ne-strukturiranu interakciju aktera koji su uvijek otvorena uma, često altruistični,

(...) strateški optimistični, te se cijela interakcija temelji na najboljim analizama slučaja". Kao primjere tog kolosijeka diplomacije navode znanstvene i kulturne razmjene. No osim definiranja pojмова autori također upozoravaju da diplomacija drugog kolosijeka ne može biti alternativa diplomaciji prvog kolosijeka. Jedino interakcijom obiju skupina, državnih i ne-državnih aktera, te vođenjem diplomacije na oba kolosijeka može se doći do željenog rezultata (Davidson, Montville, 1981: 155). Kolosijeci 1 i 2 najraširenije su i najprihvaćenije kategorije koje predstavljaju organizacije i procese, koji mogu biti multilateralni ili vođeni od vlade, i *utjecajne elite*, koje najčešće nisu službeno klasificirane niti im je dodijeljena službena uloga (Chigas, 2003) i čiji su predstavnici najčešće akademici, novinari i *think-thank* organizacije.

S vremenom se teorija razvila, te su prethodno prikazanoj terminologiji dodane nove dimenzije (Nan i Strimling, 2004), pa se tako govori o 1½ te o trećem kolosijeku. Sukladno zaključcima D. Balla, A. Milnera i B. Taylora, diplomaciju trećeg kolosijeka (*Third track diplomacy*) možemo definirati kao još neformalnije predstavnike znanstvenika i općenito nevladina sektora čije su akcije manje formalne od akcija provedenih u sklopu drugog kolosijeka. Diplomacija jednog i pol kolosijeka (*One and a half track diplomacy*) obuhvaća službeno financirane akcije, a akteri koji ih provode predstavnici su prvog i drugog kolosijeka (Ball, Milner, Taylor, 2006: 175).

##### **5. Analiza uspješnosti dosadašnjih politika Europske unije prema području Mediterana**

Promocija demokracije i dalje je središnja vrijednost koju promoviraju EU i SAD kad je u pitanju sadržaj vanjske po-

litike spram Mediterana, posebice sjevernog, i Bliskog istoka. Ipak, demokracija je teško ostvariv cilj s obzirom na brojne slabosti centralnih vlada predmetnih zemalja (Pace, Seeberg, Cavatorra, 2009: 3). Sučavanje s nasilnim sukobima nije najsretnija opcija za EU, kako zbog institucionalnih nedostataka tako i zbog nedostatka političke volje (Smith, 2000: 145). Demokratizacija, demilitarizacija, društveno-gospodarski razvoj, unapređenje ljudskih prava i regionalne suradnje postali su tako prioriteti zajedničke europske vanjske politike u teoriji, dok je u praksi veći naglasak stavljen na politički angažman i uspostavljanje dijaloga među suprotstavljenim stranama.

#### 5.1. Ravnopravno upravljanje svih članica – mit ili stvarnost?

Koncept ravnopravnog upravljanja valja analizirati s obzirom na dvije dimenzije: ravnopravno upravljanje među državama te ravnopravno upravljanje među akterima različitih kolosijeka diplomacije. Već na početku može se zaključiti da mediteranska suradnja nikad nije ostvarila svoje strateške ciljeve u tom području (Rózsa, 2010: 4). Iako zemlje na južnoj obali Mediterana cijene i podupiru inicijativu jačanja suradnje sa sjevernim susjedima, realizacija projekta rezultirala je njihovim osvješćenjem i nezadovoljstvom. *Južne zemlje* percipirale su pojedine elemente procesa kao usmjeravanje, pa čak i kao naredbu od sjevernih susjeda, koje su često znale usporediti s kolonizacijom u 19. stoljeću. Osim toga južne zemlje nisu bile zadovoljne prenatlaženom ulogom državnih aktera i diplomacijom prvog kolosijeka koja se provodila, prema njihovu mišljenju, nauštrb diplomacije svih ostalih kolosijeka i smjerova. Nije nevažna ni njihova primjedba na ekonomsku ko-

rist koju su ostvarili nakon usvajanja euromediteranskih procesa i inicijativa, a koja je znatno niža od očekivane (Rózsa, 2010: 4). Ta je primjedba direktno povezana s prethodno prikazanim financiranjem procesa i projekata, odnosno s nedostatnim sredstvima za provedbu svih ciljeva.

Jedan od ciljeva *Procesa iz Barcelone* bilo je održavanje i jačanje suradnje među zemljama partnerima uspostavljanjem mreža civilnog društva čije će aktivnosti voditi *infra-étatique* (ispod državna razina) akteri (Henry, 2010: 45). Iz mnogobrojnih primjedbi vidljivo je da Europska unija ni u tome još uvijek nije uspjela, štoviše, daljnjim razvojem politika prema Mediteranu još se više udaljila od ostvarenja tog cilja. Osnivanjem Unije za Mediteran 2008. godine te uspostavljanjem njena institucionalnog uređenja na temelju polugodišnjih ministarskih sastanaka na vrhu i rotirajućeg supredsjedanja, suprotno *Procesu iz Barcelone* koji se temeljio na osnivanju raznih mreža aktera, postigla se samo centraliziranija vladavina isključivo državnih aktera. Osim drugačijeg institucionalnog uređenja, među ciljevima Unije za Mediteran istaknuta je važnost ravnopravnog upravljanja i potpora konkretnim projektima (Lannon, 2009: 16).

Budući da je Unija za Mediteran posljednji u nizu institucionalnih aranžmana kreiranih euromediteranskim politikama, može se zaključiti da se od *Procesa iz Barcelone* koncept ravnopravnog upravljanja razvijao u dva smjera. O stvarnoj razini utjecaja što ga vlade zemalja južnog Mediterana imaju na proces odlučivanja dalo bi se raspravljati mnogo detaljnije, no strogo normativno analizirajući, razina njihove uključenosti u proces upravljanja s vremenom se povećala. Suprotno tome, razina uklju-

čenosti svih ostalih ne-državnih aktera smanjila se.

### 5.2. *Financiranje usvojenih projekata i inicijativa*

Neposredno nakon usvajanja *Procesa iz Barcelone* Europska komisija poduzela je nekoliko akcija i inicijativa, uključujući uspostavljanje mreže instituta za javne politike za razmjenu informacija o poštivanju ljudskih prava i politikama razoruzanja. Budući da te akcije nisu bile predmet zajedničke vanjske i sigurnosne politike, sredstva za njihovo financiranje izdvojila su se iz proračuna za programe MEDA, što je granicu između prvog i drugog stupa politika *Procesa iz Barcelone* učinilo još nejasnijom (Peterson i Sjursen, 1998: 151). Od 2004. godine odlučeno je da će se svi programi financirati putem instrumenta za financiranje projekata vezanih uz susjedstvo i suradnju – ENPI-a (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) – u okviru Europske politike susjedstva. ENPI je zamišljen kao nasljednik programa MEDA, ali sofisticiraniji nasljednik, jer uključuje mnogo više aranžmana. Tri strateška cilja ENPI-a jesu: (1) *podupiranje demokratske tradicije i promocija ljudskih prava*, (2) *prelazak na tržišnu ekonomiju i podupiranje održivog razvoja*, i (3) *podupiranje politika od općeg značenja za sve članice (protuterorizam, vladavina međunarodnog prava, smanjenje količine oružja za masovno uništenje i sl.)*.

Govoreći o konkretnim brojkama i iznosima, u razdoblju od usvajanja *Procesa iz Barcelone* i osnivanja ENPI-a Europska komisija uložila je 16 milijardi eura, dok je za program ENPI u razdoblju od 2007. do 2013. predviđeno izdvajanje 12 milijardi eura.

Do sada su provedene brojne analize uspješnosti tih programa financira-

nja i većina teoretičara slaže se da su rezultati njihova istraživanja pokazali da ti instrumenti nisu bili od pretjerane pomoći, pogotovo ne za zemlje južnog Mediterana. U analizi H. A. Fernández i R. Youngsa stoji da se mediteranske zemlje suočavaju s brojnim problemima u privlačenju stranih ulaganja zbog mnogobrojnih razloga: nestabilnog političkog sistema, neprikladne infrastrukture, nekvalificirane radne snage, kompliciranog zakonodavnog okvira, nedovoljne veličine tržišta i dr. (Fernández i Youngs, 2005). *Proces iz Barcelone* nije pomogao otkloniti ni jedan od tih problema niti je tim zemljama olakšao integraciju u globalni ekonomski sustav (Fernández i Youngs, 2005: 6). Kao moguće rješenje ta dvojica autora predlažu da se direktna financijska pomoć EU-a ulaže isključivo u fizičku infrastrukturu i unapređenje ljudskih potencijala. Osim toga smatraju bi u EU-u trebali kreirati imaginarnu formulu kojima bi se sredstva za sufinanciranje distribuirala u okviru ENPI-a (Fernández i Youngs, 2005: 6-7). Također ističu problem transparentnosti procesa privatizacije koji je nanio veliku štetu gospodarstvima tih zemalja. Jedno od predloženih rješenja jest pomno nadgledanje vlasnika južnomediteranskih kompanija koje su većinom u vlasništvu ili pod upravom pripadnika vladajuće stranke ili članova njihove obitelji. To bi moglo dovesti do stvaranja novih centara moći koji će se moći natjecati s postojećima i na taj način spriječiti njihovu dominaciju i monopol (Fernández i Youngs, 2005: 7).

Europska unija trebala bi iskoristiti trenutne događaje na južnom Mediteranu kako bi potakla vlade tih zemalja da ulože veći napor u zaštitu ljudskih prava. Možda je način da se to postigne ponuditi im izdašnije financijske poticaje. Osim



toga EU treba uložiti značajna sredstva kako bi se posljedice tranzicije što više neutralizirale. Trenutni resursi koje EU izdvaja, iako su daleko veći od resursa koje izdvaja SAD, ipak nisu dovoljni za adresiranje svih problema regiji.

### 5.3. Želja za promjenom ili rezultat diplomatske igre? Uloga Francuske u osnivanju Unije za Mediteran

Osnivanje Unije za Mediteran 2008. godine bio je rezultat “igara visoke politike” (Schumacher, 2008: 4). Formalno, inicijativa novoizabranog francuskog predsjednika N. Sarkozyja bila je ojačavanje suradnje između EU-a i južnih zemalja Mediterana osnivanjem novog tipa euromediterranskog partnerstva. S druge strane, Unija za Mediteran reflektira političku platformu predsjednika N. Sarkozyja koja je, između ostalog, utemeljena i na sukobljavanju s islamskim svijetom, prije svega Turskom. Osim retorike o zajedničkim vrijednostima i naslijeđu te o “mediteranskoj solidarnosti”, dnevni red Unije za Mediteran većinom čine problemi migracija, dok je ultimativni cilj kontrola, a ne sloboda kretanja (Aliboni, 2008: 6). Osim toga, dok je *Proces iz Barcelone* bio utemeljen na vrijednostima Europske unije i iskustvu poštivanja sloboda, međunarodne integracije i socijalne kohezije, i dok se moć zajednice nastojala povećati samo uz suglasnost obaju institucionalnih aranžmana, *Proces iz Barcelone* i Unija za Mediteran rezultat su procesa “renacionalizacije” (Torreblanca, 2008).

Iako bi se na prvi pogled dalo zaključiti da je osnivanje Unije za Mediteran povratak Francuske na stare staze slave povećanjem njena utjecaja u regiji od iznimne važnosti s kojom je vežu duboke povijesne veze, detaljnije proučavanje daje naslutiti da stvari ipak nisu

tako jednostavne. Kao što je već spomenuto, jedan od naizgled glavnih političkih ciljeva te Unije jest nuđenje alternative Turskoj, s obzirom na eksplicitni otpor većine zemalja članica EU-a koje se protive punopravnom članstvu Turske u Europskoj uniji. Europska unija se u zadnja tri vala proširenja širila u smjeru u kojem je značajniji utjecaj Njemačke, što je uz veću gospodarsku moć zasigurno doprinijelo trenutnom odnosu snaga između Francuske i Njemačke kao ključnih zemalja Europske unije. Projekt unije za Mediteran može se interpretirati kao težnja Francuske da vrati dio svoje moći i promijeni postojeći odnos snaga u svoju korist. No brojni kompromisi na koje je N. Sarkozy pristao, pritom modificirajući prvotni prijedlog Unije za Mediteran, govore u prilog poteškoćama na prvotno iniciranom planu francuske euromediterranske politike. Između ostalog, Francuska je odustala od ideje da se Tursku zadrži podalje od članstva u EU-u te je čak poduprla odluku da se otvore nova poglavlja u pregovaračkom procesu (*The Brussels Journal*, 2008). Jedan od kompromisa svakako je bilo članstvo za koje je isprva bilo zamišljeno da se sastoji samo od mediteranskih zemalja, no zbog neslaganja njemačke savezne kancelarke A. Merkel taj je prijedlog zamijenjen odlukom da sve zemlje članice Europske unije ujedno budu članice novoosnovane Unije za Mediteran. N. Sarkozy je pristao na kompromis, iako je Njemačka još od davne 1992. godine članica Vijeća baltičkih zemalja čije su članice samo zemlje koje graniče s baltičkim morem (*EurAktiv*, 2008).

Uzimajući u obzir prvotnu pretpostavku i iznesene argumente, postavljajući se pitanje zbog čega je Francuska pristala na takav ishod te u kojoj je mjeri ostvaren francuski interes u kreiranju

euromediteranske politike. Vrlo korisne odgovore na navedena pitanja pruža J. Laughland, koji Uniju za Mediteran uspoređuje s *Dijalogom* koji je osnovao NATO davne 1994. godine (članice su gotovo sve zemlje Unije za Mediteran). Određeni teoretičari uspoređuju tu situaciju sa samim početkom euroatlanske i europske integracije, s osnivanjem Europske zajednice za ugljen i čelik 1951. godine, što je bio odgovor na osnivanje NATO-a 1949. godine, pritom naglašavajući i općepoznatu Sarkozyevu bliskost sa Sjedinjenim Američkim Državama i Izraelom koja samo potvrđuje iznesenu teoriju. Prema istoj teoriji, osnivanjem Unije za Mediteran Sarkozyev cilj nije bio vraćanje Francuske na staze stare slave i povećanje njena geopolitičkog utjecaja. Pravi cilj cijelog projekta bio je konsolidacija moći NATO-a i Sjedinjenih Američkih Država na Bliskom istoku. Iz istog razloga Njemačka je kao ključan partner SAD-a inzistirala na sudjelovanju (*The Brussels Journal*, 2008).

#### 5.4. Reakcija EU-a na revolucije na sjeveru Afrike

Konflikti u Tunisu, a potom u Libiji i Egiptu poslužili su kao argument kritičarima euromediteranske politike te još jednom bacili svjetlo na njezine nedostatke. Unatoč tome što su ti događaji bili izvrsna prilika za promoviranje demokracije i ljudskih prava, reakcija EU-a bila je spora i kompromitirana dugotrajnim čvrstim vezama koje su neke od država članica održavale s autoritarnim vladarima. Dvodnevno zasjedanje ministara vanjskih poslova EU-a nije urodilo nikakvim konkretnim rezultatom, a stajališta zemalja članica sjevernog dijela EU-a znatno su se razlikovala od stajališta zemalja članica južnog dijela. Najbo-

lji dokaz tog neslaganja bilo je glasanje Vijeća sigurnosti UN-a o vojnoj intervenciji NATO-a u Libiji. Ishod glasanja bio je odobravanje vojne intervencije s deset glasova “za”, od kojih je najveći zagovaratelj intervencije bila Francuska, te pet “suzdržanih”, među kojima se našla i Njemačka (*BBC News*, 2011).

Neusuglašenost stavova članica EU-a rezultat je povijesno i gospodarski bliskih veza između južnih članica Unije, osobito Francuske i Italije, i zemalja čiji je teritorij bio poprište revolucija. U prilog tvrdnjama o dubokim nesuglasicama među članicama EU-a ide i izjava talijanskog premijera S. Berluconia koji je, unatoč tome što su ostale članice Unije snažno osudile egipatski režim, režimu predsjednika H. Mubaraka pružio neupitnu podršku komplimentirajući njegovoj ulozi vođe i režimu kojem je bio na čelu. “Nadam se da se u Egiptu može dogoditi tranzicija prema demokratskom sustavu vladavine bez ostavke predsjednika Mubaraka, koji je na Zapadu, naročito u SAD-u, smatran jednim od najmudrijih ljudi i preciznom referentnom točkom na cijelom Bliskom istoku” (*GlobalPost*, 2011). Iako je ta izjava samo nespretnan oblik izražavanja općepoznatog stajališta SAD-a, čiji su čelnici pozivali na poštivanje temeljnih ljudskih prava i demokracije, ali pritom nisu izričito izjavili da bi predsjednik H. Mubarak trebao podnijeti ostavku, ona nikako nije bila odraz službenog stajališta Europske unije.

Unatoč svim nesuglasicama ministri vanjskih poslova svih zemalja članica Unije ipak su postigli kompromis i složili se da će pružiti punu podršku demokratskim reformama u Egiptu i Tunisu, pritom se koristeći vlastitim iskustvima tranzicija iz autoritarnih režima na području Europe. Čak je i Visoka pred-

stavnicu EU-a za vanjske odnose i sigurnosnu politiku C. Ashton izjavila da “u potpunosti podupire humanitarne akcije kojima će se dostavljati pomoć unesrećenima, no da s uporabom sile i vojnih sredstava valja biti vrlo oprezan” (Euobserver, 2011). Možda je za opis trenutnog stanja najprikladnija izjava finskog ministra vanjskih poslova Alexa Stubba, koji je izjavio da se radi o sukobu vrijednosti i interesa. “Sa strane vrijednosti mi (EU) želimo demokraciju, slobodu i ljudska prava. Sa strane interesa ne znamo što ćemo dobiti. Želimo stabilnost – ne znamo što je stabilno – je li to trenutni režim? Trenutni odgovor EU-a je ‘Ne!’” (*The New York Times*, 2011).

#### **6. Diplomacija kolosijeka i jačanje uloge NVO-a u procesu stvaranja euromediterranskih politika: primjer Zaklade Anna Lindth**

Spomenuta potreba za usklađivanjem stajališta Unije, kao i za prilagodbom pristupa *top-down* i uključivanjem dimenzije *bottom-up*, te teoretski okvir o smjerovima i kolosijecima diplomacije dovode nas do primjera *Zaklade Anna Lindth*, čije je djelovanje vezano uz treći stup *Procesa iz Barcelone* (socijalne i kulturološke teme s naglaskom na dijalogu između dviju obala) i koja se svojim aktivnostima već istaknula u Hrvatskoj. *Euromediterranska zaklada za dijalog među kulturama Anna Lindth* jedan je od najpoznatijih projekata nastalih kao rezultat *Procesa iz Barcelone* i *Euromediterranskog partnerstva* 2005. godine. Temeljni je cilj zaklade “povezivanje ljudi s područja cijelog Mediterana kako bi se poboljšala razina međusobnog poštivanja kultura”. Predstavnici svih zemalja sudionica *Euromediterranskog partnerstva* (43) ujedno su članovi zaklade, a svaka od 43 nacionalne mreže djelova-

nja upravljana je od nevladina aktera ili institucije koja dotičnu zemlju zastupa. Neki su od partnera zaklade Savez civilizacija Ujedinjenih naroda, Organizacija Ujedinjenih naroda za obrazovanje, znanost i kulturu (UNESCO), Vijeće Europe, Organizacija za obrazovanje, kulturu i znanost Arapske lige (ALECSO) i Islamska organizacija za obrazovanje, znanost i kulturu (ISESCO) te Libija i Sudan u svojstvu promatrača. U trogodišnjem planu djelovanja zaklade, usvojenom 2008. godine za razdoblje od 2009. do 2011. godine, definirano je šest strateških područja koja imaju snažan utjecaj na područje djelokruga zaklade: ideje i ideologije; obrazovanje; kultura; mediji; religija, duhovnosti i vrijednosti; gradovi i raznolikost (Zaklada Anna Lindth, 2008: 12).

Hrvatska podružnica zaklade osnovana je 2009. godine odlukom Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija, a za nacionalnog koordinatora Hrvatske mreže za suradnju izabrana je Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva. Aktivnosti Hrvatske mreže za suradnju na Mediteranu odnose se na promicanje i zaštitu osnovnih ljudskih prava i osnovnih sloboda, znanja i različitosti među kulturama, utemeljenih na načelima tolerancije i otvorenosti. Od ostalih aktivnosti Nacionalne zaklade valja izdvojiti upravljanje nacionalnom mrežom, pružanje informacija o aktivnostima i natječajima zaklade svojim članovima, ali i široj javnosti, olakšavanje pronalaženja projektnih partnera i prijave projekata, osiguranje promidžbenih aktivnosti, organizaciju koordinacijskih sastanaka za svoje članove, svakodnevnu komunikaciju s Tajništvom zaklade, razvoj jednogodišnjih i višegodišnjih planova i slično. Valja naglasiti da je od samog osnutka Nacionalna

zaklada u Hrvatskoj naišla na velik interes javnosti te privukla velik broj članova, što je hrvatsku mrežu učinilo najbrže rastućom nacionalnom mrežom Zaklade Anna Lindth (Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva).

Zakladu Anna Lindth na regionalnoj razini zajednički financiraju Europska unija i sve zemlje članice *Euromediterranskog partnerstva*. Na hrvatskoj nacionalnoj razini zaklada je ustrojila fond za jednokratne potpore razvojnim inicijativama na međunarodnoj razini putem Programa sufinanciranja odobrenih projekata i programa u okviru programa "Europa za građane" i "Suradnja na Euro-Mediterranu". Sredstva se odobrava ju kao jednokratni iznos do iskorištenja ukupnog iznosa utvrđenog godišnjim operativnim i financijskim planom Nacionalne zaklade, te ne smiju biti veća od 20% vrijednosti sredstava koja je odobrila Zaklada Anna Lindth za svaki pojedini projekt ili program (Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva, 2009: 5). Broj projekata i programa koji se sufinanciraju utvrđuje se svake godine iznova u skladu s prioritetima potpore razvoju civilnoga društva, na temelju rezultata natječaja, i ovisi o raspoloživim sredstvima iz dijela prihoda od igara na sreću kojima se financira podrška Nacionalne zaklade razvoju civilnoga društva u Republici Hrvatskoj (Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva, 2009: 5). Nakon uvodnog prikaza načina funkcioniranja zaklade na regionalnoj i lokalnoj razini poglavlje se nastavlja klasifikacijom zaklade prema okviru teorije diplomacije kolosijeka te završava analizom potencijala zaklade da doprinese konceptu, ali i neostvarenom cilju jednakog upravljanja.

Kako se zaklada s vremenom širila osnivajući nacionalna predstavništva

diljem Mediterana, uz sve veće ulaganje financijskih i ljudskih resursa, tako su se i njeni ciljevi modificirali i postajali sve ambiciozniji, precizniji i jasniji nego prije. No glavni je cilj i dalje ostao isti, a to je "stvaranje nove narativne kulturne suradnje" (Alaoui, 2010: 285). Dio vizije postalo je i suprotstavljanje strukturi *Euromediterranskog partnerstva* koje se uglavnom usredotočilo samo na formalne, vladine aktere i aktivnosti. S novim perspektivama i idejama javila se između ostalog ideja o afirmativnoj akciji prema zemljama južnog Mediterana, odnosno njihova pozitivna diskriminacija u odnosu na sjeverne članice kako bi se postigla "lažna simetrija" odnosa (Alaoui, 2010: 286). Takvo institucionalno favoriziranje južnih članica kako bi se povećala razina njihova sudjelovanja, zajedno s diplomacijom zaklade koja se odvija na kolosijecima diplomacije gdje značajnu, ako ne i glavnu riječ imaju akteri civilnog društva, pruža južnim članicama izvrsnu priliku da se i njihov glas čuje u, zaista prvi put, "jednakom dijalogu", ili možda prikladnije rečeno "dijalogu jednakih". Posljednje godišnje ispitivanje IEMed-a (Institut Europeu della Meditterania) otkriva povećano povjerenje sudionika u procesu kako je zaklada na dobrom putu da taj cilj i ostvari (Alaoui, 2010: 286).

S obzirom na to da se Zaklada Anna Lindth klasificira kao lokalna organizacijska sila civilnog društva, jedini ispravan pristup djelovanja koji je opcija za tu zakladu jest pristup "odozdo prema gore" (*bottom-up approach*). No osim što djeluje na lokalnoj razini, njeno djelovanje i struktura sastavljena od neformalnih nevladinih članova klasificiraju se kao treći kolosijek diplomacije. Oba spomenuta obilježja čine Zakladu Anna Lindth prikladnim instrumentom za po-

tencijalno sudjelovanje u procesu "euro-mediteranizacije".

## 7. Zaključno

E. Rhein je politiku EU-a prema Mediteranu opisao kao "ništa osim političke pogodbe u kojoj Europa nudi svoje savjete, moralnu prisutnost, opsežno političko i ekonomsko iskustvo i, naravno, značajnu financijsku suradnju onima koji su spremni prionuti rješavanju svojih problema efektivno" (Rhein, 1996: 83), pritom upozoravajući na pretjerana očekivanja od *Procesa iz Barcelone*. Iako su neke zasluge *Procesa iz Barcelone* neupitne (pitanja i problemi Mediterana konačno su našli svoje mjesto na dnevnom redu), te iako je predstavio do tada najkoherentniji i najcjelovitiji okvir za dijalog i djelovanje, E. Rhein ispravno primjećuje da taj proces donosi sa sobom i visoka, u većini slučajeva nerealna očekivanja i ciljeve koji su većinom ostali neispunjeni. Zasigurno je najuočljiviji takav primjer cilj da zona Mediterana do 2010. godine postane zona slobodne trgovine (Petersen, Sjursen, 1998: 152). Sličan neuspjeh može se uočiti u regulaciji migracija, pri

čemu članice EU-a nemaju međusobno usklađenu politiku. Politike Europske unije prema području Mediterana trebale bi prvenstveno biti usmjerene prema građanima i civilnim društvima svih zemalja članica Unije za Mediteran kako bi se stvorio potreban politički i institucionalni dijalog i ostvarili svi institucionalni preduvjeti za mirnu socijalnu promjenu, što podrazumijeva uspostavu dijaloga između svih političkih i društvenih aktera koji će biti spremni eksplicitno osuditi bilo kakav oblik nasilja te izraziti svoju punu spremnost na suradnju (Fernández i Young, 2005: 5).

Analiza provedena u ovom radu uglavnom je potvrdila početne pretpostavke: euromediteranske politike s vremenom su uglavnom mijenjale oblik, ali ne i sadržaj, te do sada zaista nisu ostvarile željene rezultate. S obzirom na teorijska polazišta o procesu europeizacije (ovdje tematiziranom u obliku euromediteranizacije) i o diplomaciji kolosijeka valja očekivati intenzivniju izgradnju mreža nevladinih organizacija u promociji vrijednosti i ostvarivanju ciljeva euromediteranskih politika.

## LITERATURA

- Alaoui, A. B. (2010) *The Anna Lindh Foundation in 2009: A Year of Renewed Impetus*, u: *Mediterranean Yearbook*. Barcelona: European Institute of the Mediterranean.
- Aliboni, R. (2008) *The Union for the Mediterranean Initiative: a view from Southern Europe*, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0802.pdf> (7. 11. 2011).
- Bafoil, F. (2006) *Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social*. Pariz: Presses de Sciences Po.
- Ball, D., Milner, A., Taylor, B. (2006) *Track 2 Security Dialogue in the Asia-Pacific: Reflections and Future Directions*, *Asian Security* 2 (3): 174-188.

- Bauer, M., Knill, Ch., Pitschel, D. (2007) Differential Europeanisation in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns, *Journal of European Integration* 29 (4): 405-442.
- Belot, C., Magnette, P., Saurugger, S. (2008) *Science politique de l'Union européenne*. Paris: Economica.
- Bicchi, F. (2011) The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations, *Mediterranean Politics* 16 (1): 3-19.
- Chigas, D. (2003) Track II (Citizen) Diplomacy, [http://www.beyondintractability.org/essay/track2\\_diplomacy/](http://www.beyondintractability.org/essay/track2_diplomacy/) (19. 8. 2011).
- Clark, J., Jones, A. (2008) The Spatialities of Europeanisation: Territory, Government and Power in "EUrope", *Transactions of the Institute of British Geographers* 33 (3): 300-318.
- Davidson, W. D., Montville, J. V. (1981) Foreign Policy According to Freud, *Foreign Policy* 45: 145-157.
- Dehousse, R., Deloche-Gaudez, F., Duhamel, O. (2006) *Élargissement. Comment l'Europe s'adapte?* Pariz: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Dehousse, R., ur. (2009) *Politiques européennes*. Pariz: Presses de Sciences Po.
- Diez, Th., Stetter, S., Albert, M. (2006) The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration, *International Organization* 60 (3): 563-559.
- Doutriaux, Y., Lequesne, Ch. (2008) *Les institutions de l'Union européenne*. Pariz: La Documentation française.
- Emerson, M. (2004) *The wider Europe Matrix*. Bruxelles: Center for European Policy Studies.
- Escribano, G. (2006) Europeanisation without Europe? The Mediterranean and the Neighbourhood Policy, *EUI Working Paper RSCAS*, 19.
- Fernández, H. A., Youngs, R. (2005) The Barcelona Process: An Assessment of a Decade of the Euro-Mediterranean Partnership, *Area: Mediterranean & Arab World*, <http://www.realinstitutoelcano.org/analysis/849/Amirah-Youngs849.pdf> (7. 11. 2011).
- Ferrero-Waldner, B. (2007) The Middle East in the EU's External Relations, <http://europa.eu/rapid/pressRelease-sAction.do?reference=SPEECH/07/7> (14. 9. 2011).
- Gerbet, P., Bossuat, G., Grosbois, Th., ur. (2009) *Dictionnaire historique de l'Europe unie*. Bruxelles: André Versaille.
- Harmsen, R., Wilson, Th. M. (2000) Introduction: Approaches to Europeanization, u: *Europeanization: Institutions, Identities and Citizenship*. Amsterdam i Atlanta: Rodopi.
- Hartley, J. (2004) Case Study Research, u: Cassell, C., Gillian, S., ur., *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*, London: Sage.
- Henry, J.-R. (2010) La crise de la politique méditerranéenne de l'Europe, u: Driss, A., ur., *Actes du colloque: Les relations euro-méditerranéennes à l'échéance 2010*. Tunisia: Centre des Études Méditerranéennes et Internationales.
- Hill, M. (2010) *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Politička misao.
- Hix, S. (2005) *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Horváth, Z. (2007) *Manuel sur l'Union européenne*. Budimpešta: Assemblée nationale hongroise.

- Ladrech, R. (1994) Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, *Journal of Common Market Studies* 32 (1): 69-88.
- Ladrech, R. (2010) *Europeanization and National Politics*. Hampshire i New York: Palgrave Macmillan.
- Lannon, E., Iván, M. (2009) *Report on the Euro-Mediterranean Partnership: Status & progress 2009*. Documents-EMed.
- Laughland, J. (2008) What is really behind the Union for Mediterranean?, *The Brussels Journal*, <http://www.brusselsjournal.com/node/3083> (20. 9. 2011).
- Lavenex, S., UçArer, E. M. (2004) The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies, *Cooperation and Conflict* 39 (4): 417-443.
- Magnette, P. (2009) *Le régime politique de l'Union européenne*. Pariz: Presses de Sciences Po.
- McCormick, J. (2005) *Understanding the European Union. A Concise Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Merkel, W. (2011) *Transformacija političkih sustava. Uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije*. Zagreb: Politička misao.
- Milliken, J. (1999) The Study of Discourse in International Relations: a Critique of Research and Methods, *European Journal of International Relations* 5 (2): 225-254.
- Mouffe, Ch. (2000) Deliberative Democracy or Agnostic Pluralism?, *Reihe Politikwissenschaft – Political Science Series*, Beč: Institut für Höhere Studien, 72, [http://users.unimi.it/dikeius/pw\\_72.pdf](http://users.unimi.it/dikeius/pw_72.pdf) (7. 11. 2011).
- Nan, S. A., Strimling, A. (2004) Track I-Track II Cooperation, [http://www.beyondintractability.org/m/track\\_1\\_2\\_cooperation.jsp?nid=1331](http://www.beyondintractability.org/m/track_1_2_cooperation.jsp?nid=1331) (17. 8. 2011).
- Petiteville, F. (2006) *La politique internationale de l'Union européenne*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Rózsa, E. (2010) From Barcelona to the Union for the Mediterranean. Northern and Southern Shore Dimensions of the Partnership, <http://www.kulugyiintezet.hu/letoltes.php?letolt=10111> (19. 8. 2011).
- Pace, M., Seeberg, P., Cavatorta, F. (2009) The EU Democratization Agenda in the Mediterranean: a Critical Inside-Out Approach, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510340802575783> (28. 7. 2011).
- Petersen, J., Sjørnsen, H., ur. (1998) *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*. London: Routledge.
- Prodi, R. (2003) Cultural diversity and shared values, [http://www.ebu.ch/CMSimages/en/INFOEN\\_097\\_tcm68335.pdf](http://www.ebu.ch/CMSimages/en/INFOEN_097_tcm68335.pdf) (27. 9. 2011).
- Radaelli, C. M. (2003) The Europeanization of Public Policy, u: Featherstone, K., Radaelli, C. M., ur., *The Politics of Europeanization*. Oxford i New York: Oxford University Press.
- Rhein, E. (1996) Europe and the Mediterranean. A Newly Emerging Geopolitical Area?, *European Foreign Affairs Review* 1 (1): 79-86.
- Saurugger, S. (2009) *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Pariz: Presses de Sciences Po.
- Schimmelfennig, F. (2010) Europeanisation Beyond the Member States, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 8 (3): 319-339.

- Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U. (2004) Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy* 11 (4): 669-687.
- Schumacher, T. i sur. (2008) Putting the Mediterranean Union in Perspective, <http://www.euromesco.net/images/paper68eng.pdf> (20. 7. 2011).
- Smith, G. (2000) *Emotions et décisions violentes: le cas madourais*, u: Kiss, A., ur., *Asie-Europe: Les Emotions*. Paris: Harmattan.
- Sterx, S. (2008) The External Dimension of EU Asylum and Migration Policy: Expanding Fortress Europe?, u: Orbie, J., ur., *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*. Farnham: Ashgate.
- Tanner, F. (1996) The Mediterranean Pact: A Framework for Soft Security Cooperation, <http://www.sam.gov.tr/perceptions/Volume1/Dec1996-Feb1997/THEMEDITERANEAN-PACT.pdf> (20. 8. 2011).
- Torreblanca, J. I. (2008) Sarkozy's Foreign Policy: Where Do European Interests and Values Stand?, <http://ecfr.eu/page/-/documents/Torreblanca-Sarkozy-Foreign-Policy.pdf> (7. 11. 2011).
- Weidenfeld, W., Wessels, W. (2005) *Europa od A do Ž. Priručnik za europske integracije*. Zagreb: Zaklada Konrad Adenauer.
- Wessels, W. (2008) *Das politische System der Europäischen Union*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pravni akti**
- Deklaracija iz Barcelone* (1995) [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc\\_124236.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_124236.pdf) (7. 11. 2011).
- Europska komisija (2004) *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, <http://www1.umn.edu/humanrts/in-stree/econpart3art292.html> (13. 9. 2011).
- Zajednička deklaracija pariškog samita o Mediteranu*, 13. srpnja 2008, Pariz, [http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713\\_declaration\\_de\\_paris/Joint\\_declaration\\_of\\_the\\_Paris\\_summit\\_for\\_the\\_Mediterranean-EN.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf)
- Novinski članci i internetske stranice**
- IEMed – Institut Europeu della Meditterania, <http://www.iemed.org>.
- Euobserver, 12. travnja 2011, Foreign ministers wary of EU military role in Libya, <http://euobserver.com/13/32165> (20. 9. 2011).
- EurActiv (2008) Germany and France reach agreement on Mediterranean Union, <http://www.euractiv.com/enlargement/germany-france-reach-agreement-mediterranean-union/article-170739> (20. 9. 2011).
- Euro-meditranska zaklada za dijalog među kulturama "Anna Lindth", <http://www.euromedalex.org/> (23. 9. 2011).
- Euro-meditranska zaklada za dijalog među kulturama "Anna Lindth" (2011) *The Anna Lindth Review 2005-2011*, [http://www.euromedalex.org/sites/default/files/Anna\\_Lindh\\_Review\\_website.pdf](http://www.euromedalex.org/sites/default/files/Anna_Lindh_Review_website.pdf) (23. 9. 2011).
- Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, <http://zaklada.civilnodrustvo.hr/category/106/subcategory/275> (23. 9. 2011).
- Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva (2009) *Pravilnik Hrvatske mreže za suradnju na Euro-Mediterranu*, <http://zaklada.civilnodrustvo.hr/>



upload/File/hr/Europa\_i\_svijet/civilno\_drustvo\_i\_eu/alf/dokumenti/pravilnik\_hrvatske\_mreze.pdf (27. 9. 2011).

Zaklada za poticanje partnerstva i poticanje civilnog društva, <http://www.civilnodrustvoistra.hr/index.php?id=374> (27. 9. 2011).

### **The Process of 'Euro-Mediterraneanization': The Union for the Mediterranean and the Role of Non-Governmental Organizations in the Euro-Mediterranean Policy-Making**

**SUMMARY** The paper analyses the institutional arrangements of Euro-Mediterranean policies, which can be described by the process of Euro-Mediterraneanization, and in doing so the key elements of the analysis dwell on the issue of the intergovernmental, regional and foreign policies of the European Union. By recognizing the differences in different classification of the impact of the Europeanization, and a possible study of one aspect of Euro-Mediterranean policies and the process of Euro-Mediterraneanization as a process of Europeanization, the paper deals with the issue of the multi-track diplomacy, the success of Euro-Mediterranean policies and, in particular, examines an example of the complementary role of non-governmental organizations in the making of successful Euro-Mediterranean policies. The analysis shows that the approach of the *Barcelona Process* and the institutional construction of the Union for the Mediterranean has been largely left without the desired effects, as well as that the specified institutional metamorphoses have remained only at the superficial intergovernmental level.

**KEYWORDS** Euro-Mediterraneanization, *Barcelona Process*, Union for the Mediterranean, Euro-Mediterranean policies, multi-track diplomacy



# TRANSFORMACIJA POLITIČKOG SUSTAVA GVATEMALE – OD BANANA-REPUBLIKE DO NAJNEKVALITETNIJE DEMOKRACIJE LATINSKE AMERIKE

**Lidija Kos-Stanišić**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Pregledni rad

Primljeno: srpanj 2012.

**Sažetak** Autorica daje prikaz demokratizacije Gvatemale tijekom trećeg vala te analizira promjene vlada, režima i sustava. Navodi da je početku promjene političkog sustava Gvatemale prethodila faza preautokratskih iskustava s demokracijom (1944-1954) te da je nesposobnost da okonča dugotrajni građanski rat bio jedan od ključnih razloga početka kraja autoritarnog sustava (1954-1985). Uslijedila je prolongirana tranzicija (1985-1999) koja se odvijala u četiri faze i koju je nadgledala vojska, preuzevši na taj način ulogu snažnog protudemokratskog aktera veta. U fazi konsolidacije (2000-2012) stabilizirala se defektna demokracija, u kojoj je civilni demokratski režim ne samo pod pokroviteljstvom vojske već ga ugrožavaju i kriminalne organizacije. Zaključuje da se u proteklih stotinjak godina politička situacija u Gvatemali i nije znatno poboljšala s obzirom na to da je ona od banana-države postala defektna i najnekvalitetnija demokracija Latinske Amerike.

**Ključne riječi** Gvatemala, demokracija, tranzicija, politički sustav

## Uvod

U Latinskoj Americi postoji država u kojoj je građanski rat trajao 36 godina i odnio oko 200.000 života, brojni dužnosnici optuženi su za razna kriminalna djela, ravnatelj policije jedini je kandidat koji je prošao na poligrafu, a pred-

sjednik države optužen je za naručivanje ubojstva. Da bi mogla naslijediti supruga i kandidirati se na predsjedničkim izborima 2011, prva dama traži razvod braka. U prvom krugu glasovanja kandidat koji je obećao da će nogometnu reprezentaciju odvesti na sljedeće Svjetsko

prvenstvo dobiva četvrtinu glasova, a u drugom krugu pobjeđuje ga umirovljeni general i bivši ravnatelj vojno-obavještajne agencije. Sve navedeno, i više od toga, zbilo se u Gvatemali, državi koja je nekada bila sinonim za banana-republiku, a danas se svrstava u defektne demokracije. Gvatemala je ujedno i "najnekvalitetnija" demokracija Latinske Amerike, a kako je takvom postala, pokušat ćemo pokazati u ovome radu. Cilj je rada, po uzoru na interpretacijski model Merkele i Thierya (Merkel, 2011), objasniti demokracizaciju Gvatemale tijekom trećeg vala te analizirati promjene vlada, režima i sustava. Koristit ćemo se metodom studije jedne zemlje i pokušati odgovoriti na dva pitanja: kako su tekle faze promjene sustava i tko su neizabrani protudemokratski akteri veta? Rad se sastoji od uvoda, triju poglavlja i zaključka. U poglavljima se izlažu Merkelove faze transformacije: preautokratsko demokratsko iskustvo i autoritarna vladavina vojske u prvom poglavlju; prolongirana tranzicija (prijelaz iz jednoga režima u drugi i pokušaji institucionalizacije) u drugom; demokratska konsolidacija u trećem poglavlju. Glavna je teza da su u Gvatemali u povijesti uvijek postojali neizabrani akteri koji su utjecali na politiku te da su brojni snažni protudemokratski akteri veta glavni uzročnici nemogućnosti konsolidiranja demokracije i da se stoga stabilizirala defektna demokracija.

### 1. Predautokratska i autokratska faza (1944-1985)

Početku promjene sustava prethodile su faze "predautokratskih iskustava s demokracijom" i "autokratskog sustava". Gvatemala je stekla neovisnost o Španjolskoj 1823, a početkom 20. stoljeća postala je sinonim za banana-drža-

vu (*banana republic*), tj. državu ovisnu o uzgoju primarnih proizvoda (banana i kave) kojom je vladala plutokracija.<sup>1</sup> Razdoblje "liberalnih" vojnih diktatora koji su punih sedam desetljeća vladali čvrstom rukom u ime zaštite interesa oligarhije i stranih ulagača i tijekom kojeg se konsolidirala uloga vojske kao čuvara reda i primarnog utjerivača prisilnog rada završeno je 1944. Tada je diktatoru Jorgeu Ubicu SAD okrenuo leđa, te ga je koalicija pripadnika srednje i radničke klase, uz podršku mladih vojnih časnika, srušila s vlasti. S njime se urušio i srednjoamerički represivni model,<sup>2</sup> te je Gvatemala postala demokracija drugog vala. Razdoblje od 1944. do 1954. bilo je jedinstveno demokratsko razdoblje tijekom kojeg su na vlasti bili Juan José Arévalo (1945-1950) i Jacobo Arbenz Guzmán (1951-1954). No protivljenje demokratskoj vladavini bilo je toliko snažno da je Arevalo za svoga mandata morao ugušiti 22 vojne pobune. Prvi put u povijesti Gvatemale poštivale su se osnovne demokratske slobode: održani

<sup>1</sup> Termin banana-države (*banana republic*) skovao je 1904. američki pisac O. Henry (William Sydney Porter) koji je opisivao zbiljanja u izmišljenoj Republici Anchuria, servilnoj diktaturi u kojoj se uzgajaju banane. Banana-države vode se kao privatna poduzeća s ciljem stjecanja profita, država i monopolist usko su povezani, a javna se dobra (zemlja) iskorištavaju u privatne svrhe, dok se eventualni dugovi pretvaraju u javne; <http://www.infoescuela.com/geografia/republica-das-bananas/>

<sup>2</sup> Model ekspres-lonca (*pressure cooker*) koji se primjenjivao u Gvatemali i ostalim državama Srednje Amerike bio je u suprotnosti s modelom sigurnosnog ventila (*safety valve*), tj. provođenja reformi i industrijalizacije države koju su nakon depresije 1930-ih provodili Meksiko, Čile i Brazil (Jonas, 2005: 267-268).

su slobodni izbori i postojale su opozicijske političke stranke, ukinuti su razni vidovi prisilnog rada većinskoga autohtonog stanovništva (Maje), bile su garantirane minimalne nadnice i osnovna radnička i seljačka prava te su ustanovljene osnovne institucije socijalne skrbi. Revolucija je započela proces agrarne diverzifikacije i industrijalizacije, osnivaju se državne tvrtke, a strane investicije trebale su biti u skladu s nacionalnim prioritetima. Najznačajniji potez bila je agrarna reforma 1952. kojom je 1,5 milijuna akara<sup>3</sup> zemlje trebalo dobiti 100.000 seoskih domaćinstava. Vlada je ekspropirala nekorišteno zemljište, a vlasnicima je kompenzirala iznosom vrijednosti zemlje koju su oni prijavili radi oporezivanja, i to obveznicama tijekom 25 godina i uz 3% kamata. Ekspropirano je i 1.700 akara u Arbenzovu vlasništvu. Cilj reforme bio je pretvoriti Gvatemalu iz ovisne države s polukolonijalnom ekonomijom u ekonomski neovisnu državu, tj. da bezzemljaši dobiju zemlju i počnu privređivati, čime bi se pretvorili u potencijalne konzumente domaćeg tržišta i oslobodili Gvatemalu ovisnosti o svjetskom tržištu. Eksproprijacija nekorištenog zemljišta tvrtke *United Fruit Company* (UFCO),<sup>4</sup> najvećeg zemljoposjednika u državi koji

<sup>3</sup> Jedan akar (*acre*) je približno 4046,9 m<sup>2</sup> ili 0,4 hektara.

<sup>4</sup> Uzgoj banana bio je vrlo profitabilan, a 1899. nastala je kompanija UFCO koja je kontrolirala 80-90% svjetskog tržišta. Započinje razdoblje američkog investiranja, penetracije i kontrole nad Srednjom Amerikom. UFCO se uglavnom bavio uzgojem banana, a posjedovao je i transportnu mrežu, željeznicu, brodove, luke, radiostanicu (*Tropical radio*) i telegrafsku kompaniju. Proizvodnja i trgovina bananama bile su vezane isključivo uz američko tržište i stvorile su ekonomske enklave *par excellence*.

je držao 15% zemlje i koji se ponašao kao država u državi, izazvala je oštar odgovor vlade SAD-a. Naime UFCO nije koristio 85% svog zemljišta i u poreznim prijavama konstantno je obezvređivao vrijednost zemlje. Ponuđeno je 627.527 američkih dolara kompenzacije, dok je UFCO tražio gotovo 16 milijardi. Da se "sovjetski utjecaj" (iako Sovjeti nisu imali svoje prste u Gvatemali) i ideja provođenja zemljišne reforme i mobilizacije naroda ne bi proširili Srednjom Amerikom, SAD je Arbenzov režim identificirao kao prijetnju američkoj i svjetskoj sigurnosti, a osobito sigurnosti Panamskog kanala. Ujedno, Arbenz je okarakteriziran i kao neprijatelj stranih kapitalista, osobito UFCO-a. Sjedinjene Američke Države počele su poduzimati akcije izolacije vlade Gvatemale te su na 10. Interameričkoj konferenciji Organizacije američkih država u Caracasu (1954) pokušale uvjeriti članice da osude Arbenzov režim, no nisu uspjele u tome. Donesena je opća rezolucija koja je osudila komunističku dominaciju na zapadnoj hemisferi, ali nitko nije bio posebno naveden. Arbenzova vlada postala je svjesna da Eisenhowerova vlada sprema tajnu intervenciju, te je počela gušiti aktivnosti opozicije i nabavila je iz istočne Europe manju količinu oružja. CIA je još od sredine 1952. surađivala s desnom opozicijom. Američki državni tajnik John Foster Dulles<sup>5</sup> tajno je pregovarao s izbjeglim Gvatemalcima i Arbenzovim protivnicima kako bi iz Hondurasa izvršili invaziju na Gvatemalu i instalirali proamerički

<sup>5</sup> Američki državni tajnik John Foster Dulles i njegov brat Allen Dulles, direktor CIA-e, imali su bliske veze s odvjetničkom kućom koja je zastupala UFCO, no Smith (2000: 136) smatra da su za donošenje američke odluke o intervenciji puno važniji bili atmosfera Hladnog rata i strah od komunizma.

režim. SAD je protivnike Arbenza, kontraše pod vodstvom Castillasa, opskrbljivao oružjem i obučavao, a saveznike je nagovarao da ne prodaju oružje Gvatemali. CIA je u lipnju organizirala invaziju na Gvatemalu, koja je počela napadom iz zraka i bombardiranjem glavnog grada. Arbenz je bio uvjeren da dolazi velika vojska, te je dao ostavku i zatražio azil u meksičkoj ambasadi, a SAD je na vlast doveo Carlosa Castilla Armasa. Bila je to prva američka hladnoratovska intervencija na zapadnoj hemisferi, koja je dovela do promjene odnosa između SAD-a i Latinske Amerike. Udar je bio prijelomnica u povijesti Gvatemale. Zaustavljene su pozitivne promjene i eliminirane umjerene političke opcije (centar) koje su predstavljali Arévalo i Arbenz, te su preostale samo lijeva i desna opcija, koja je instalirana na vlast.

Američkom intervencijom srušen je demokratski režim i na vlast je došla reakcionarna vojska. Booth, Wade i Walker (2010: 29-30) navode da je u Gvatemali sve do 1982. postojao vojno- autoritarni režim, da ga je zamijenio vojno-reformistički, a njega pak 1985. civilni tranzicijski režim, koji je 1996. zamijenjen civilnim demokratskim režimom.<sup>6</sup>

Castillov vojni režim opozvao je sve demokratske poteze i liberalno za-

konodavstvo njegovih prethodnika. Zabranjene su sve prorevolucionarne organizacije i političke stranke, a pod direktnom američkom supervizijom vlada je lansirala represiju *à la* McCarthy, koja je uzrokovala smrt 8000 pristaša revolucije i 1000 izbjeglih. Castilla je 1957. u predsjedničkoj palači ubio pripadnik predsjedničke garde, nakon čega su se na vlasti smjenjivali generali. U razdoblju 1966-1970. Gvatemalom je vladao civilni režim Julija Césara Mendeza Montenegro, no vojska je i dalje vladala iza scene. Kao i većina država Srednje Amerike i Gvatemala je u razdoblju 1950-1980. imala pozitivan gospodarski rast zahvaljujući diverzifikaciji poljoprivredne proizvodnje i dobrim cijenama na međunarodnom tržištu. No stopa siromaštva nije se smanjila. Preokretanjem zemljišne reforme 2% stanovništva posjedovalo je 67% obradive zemlje, a 1970-ih počeo je novi val oduzimanja zemlje seljacima i njezina koncentriranja u rukama generala. Tako su i visoki časnici postali dio ekonomske elite. Na selu je rastao broj ljudi koji su činili poluproletarijat. Gorštaci su bili prisiljeni da se s visoravni spuste u južne plantažne predjele države i postanu sezonski radnici (u međuvremenu su izgubili komadić zemlje koji su posjedovali), a u gradovima je rastao lumpenproletarijat. Socijalni konflikti definirali su politiku Gvatemale u drugoj polovici 20. stoljeća, a građanski rat trajao je punih trideset i šest godina (1960-1996). Vojska nije dopuštala postojanje ni umjerenih političkih opcija, što je dovelo do stvaranja revolucionarnih gerilskih pokreta. Prvi val gerile počeo je 1960-ih u istočnom dijelu države, a gerilci su bili *ladino* (mestici) seljaci. Osnovali su FAR (*Fuerzas Armadas Rebeldes*), čije su aktivnost bile kratkog vijeka. Poraženi su tijekom pro-

<sup>6</sup> Režim označuje formalnu i neformalnu organizaciju središta političke vladavine te njihove odnose s cjelokupnim društvom. Određuje pristupe političkoj vlasti, odnose moći među vladajućim elitama i odnos nositelja vlasti prema podčinjenima (Merkel, 2011: 51-52). Booth, Wade i Walker (2010: 29-30) razlikuju sedam tipova režima u Srednjoj Americi: vojno-autoritarni, vojno-personalistički, vojno-reformistički, civilno-tranzicijski, revolucionarni, revolucionarno-tranzicijski i civilno-demokratski.

tupobunjeničke kampanje (1966-1968) koju je pod američkim zapovjedništvom vodila vojska. Američki vojni savjetnici transformirali su gvatemalsku vojsku u modernu discipliniranu kontrapobunjeničku vojsku koja se pretvorila u “stroj za ubijanje” i najbrutalniju vojsku Latinske Amerike. Nakon 1970. institucionalizirana je protupobunjenička država pod predsjednikom Carlosom Aranom Osorinom, poznatim i kao krvnik iz Zacapa.<sup>7</sup> Gvatemala je bila prva država koja je “okusila” protupobunjenički rat i njegove sastavne elemente – poluslužbene vodove smrti koje su vodile snage sigurnosti, a financirala ekonomska elita (*Mano Blanca i Ojo por Ojo*) te “nestanak” pripadnika opozicije (Jonas, 2006: 278-272).

Strukturne transformacije od 1960-ih do 1980-ih uzrokovala su redefiniciju klasnog identiteta Maja. Prisilna migracija s visoravni u nizine na sezonski rad ili u glavni grad nije vodila njihovoj akulturaciji, nego borbi za očuvanje identiteta i radikaliziranju otpora *ladino*-državi. Pojačana vojna represija prema Majama imala je suprotan učinak, naime umjesto da ih pokori, Maje su krajem 1970-ih odgovorile oružanom obranom. Oružana pobuna Maja odvijala se paralelno i povezano s transformacijom *grassroots*-organizacija Katoličke crkve i postupnim artikuliranjem teologije oslobođenja. Tako je nastao *Comité de Unidad Campesina* (CUC), nacionalna organizacija koja je u svojem sastavu imala Maje, *ladino*-seljake i poljoprivredne radnike. Vlada je CUC smatrala subverzivnom organizacijom, te su snage

<sup>7</sup> Carlos Arana Osorio bio je komandant vojne baze Zacapa u istočnoj Gvatemali, a 1968. vodio je akciju protiv gerilaca u kojoj je ubijeno oko 10.000 civila.

sigurnosti vršile teror nad njenim članovima. U veljači 1980. CUC je organizirao masovni štrajk radnika na plantažama šećerne trske i pamuka na jugu Gvatemale. U strahu da se ne ponovi dolazak ljevičara na vlast kao u Nikaragvi, vojska je odgovorila ofenzivom protiv gerilaca (6.000-8.000) i njihovih pomagača i simpatizera (250.000-500.000), koja je dosegla vrhunac 1980. i 1981. Početkom 1982. različite gerilske organizacije ujedinile su se u URNG (*Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca*), no vojska im je zadala težak udarac od kojega se nisu oporavili do kraja desetljeća. Vojska je bila osobito žestoka na visoravnima, gdje je provodila genocid i kulturocid nad Majama. Statistički podaci pokazuju da je u prvoj fazi “rješavanja problema” (od sredine 1981. do 1983) s lica zemlje zbrisano 440 sela i da je “nestalo” ili ubijeno 150.000 civila. Bilo je milijun prognanika unutar granica države, a 200.000 ljudi izbjeglo je u Meksiko. Država je provodila teror nad građanima, osobito nad seljacima i pripadnicima autohtonih naroda. Unatoč svim tim teškim kršenjima ljudskih prava Gvatemala je u razdoblju 1979-1982. dobila od SAD-a 60 milijuna dolara ekonomske pomoći.<sup>8</sup> U drugoj fazi, nakon 1983. vojska je kontrolirala ruralna područja uz pomoć prisilno mobiliziranih paramilitarnih jedinica, tj. “civilne samoobrambene patrole” (PAC), i prisilnih ruralnih kampova u kojima su svi aspekti života bili pod kontrolom vojske, te je militarizirala kompletan administrativni držav-

<sup>8</sup> SAD je u skladu sa svojom hladnoratovskom politikom surađivao s desnim vladama Srednje Amerike i tu suradnju izdašno nagrađivao. Gvatemala je ponovo počela primati pomoć 1985, dobivši 39 milijuna dolara vojne pomoći od ukupno milijardu dolara pomoći (Coerver i Hall, 1999: 154).

ni aparat. Navedene protupobunjeničke institucije legalizirane su u novom Ustavu 1985. (Jonas, 2006: 274-275).

Krajem 1980-ih sposobnost vojske da kontrolira društveno-političku situaciju drastično je smanjena. Naime nakon više uzastopnih izbornih prijevara režimu je bila nužna legitimacija. Promjene su pokrenute za kratke i izuzetno krvave vladavine generala Efraína Ríosa Montta (1982-1983) koji je došao na vlast vojnim udarom mladih časnika. Tim je činom vojno-autoritarni režim zamijenjen vojno-reformističkim režimom koji je simultano provodio politiku pojačane represije prema gerili i opoziciji te reformu političkog sustava. Ríos Montt ukinuo je Ustav iz 1965. i suspendirao izborni zakon, raspustio je Kongres i proglasio izvanredno stanje. Nakon toga je Državno vijeće sastavilo novi izborni zakon te raspisalo izbore za Ustavotvornu skupštinu. Nezadovoljni Ríosom Monttom, vojni reformatori su ga novim vojnim udarom zamijenili generalom Oscarom Mejíom Victoresom (1983-1985), za čije se vladavine počelo ozbiljno razmišljati o "povratku" civila na vlast.

## **2. Prolongirana tranzicija: prijelaz iz vojnog režima u demokratski i pokušaji institucionalizacije demokracije (1985-1999)**

Seligson u zborniku *Treći val demokratizacije u Latinskoj Americi* (2005: 204) navodi da se demokratizacija Gvatemale provodila u tri faze, no u ovom ćemo radu tranziciju analizirati kroz četiri faze (prva 1985-1991; druga 1991-1993; treća 1994-1996. i četvrta 1997-1999). Iako Booth, Wade i Walker (2010) ne navode postojanje ove vrste režima u Srednjoj Americi, u slučaju Gvatemale čini se opravdanim razdoblje 1985-1999. okarakterizirati kao civilno-

tranzicijski režim pod pokroviteljstvom vojske.

### *2.1. Prva faza tranzicije (1985-1991)*

Jonas (2005: 276) smatra da se ovo razdoblje ne može okarakterizirati demokratskom tranzicijom, već civilnom verzijom protupobunjeničke države. Booth, Wade i Walker (2010: 29-30) smatraju da je 1985. vojno-reformistički režim zamijenjen civilnim tranzicijskim režimom. Merkel navodi da je 1985. počela demokratizacija. Smith (2011) razdoblje od 1986. do 1995. smatra poludemokratskim.

Sazvana je Ustavotvorna skupština koja je 1985. donijela novi Ustav koji je na papiru štitio osnovna ljudska prava. Ustav je prihvaćen bez referenduma. Predsjednički izbori 1985. bili su polukompetitivni i poludemokratski jer nije bilo kandidata lijevih političkih opcija. Pobijedio je najprogresivniji kandidat, demokršćanin Vinicio Cerezo (1986-1991). Očekivanja su bila velika, ali njegova vlada nije mogla, a nije ni pokušala, staviti vojsku, koja je stvarno upravljala tranzicijom, pod civilnu kontrolu, promijeniti tešku društveno-ekonomsku situaciju i započeti mirovni proces. SAD se protivio mirovnom procesu, koji počeo 1983. kada su Meksiko, Venezuela, Kolumbija i Panama osnovali grupu Contadora, kao i mirovnim aktivnostima Europske zajednice (Dijalog iz San Josea). Mirovne inicijative vodile su završetku regionalnog sukoba i potpisivanju Srednjoameričkoga mirovnog sporazuma 1987.<sup>9</sup> No nije završen građanski rat u

<sup>9</sup> Političko-ekonomska nestabilnost u regiji navela je predsjednika Kostarike Oscara Ariasa da predloži miroljubivo rješenje sukoba. Ariasov plan prihvatilo je i potpisalo 7. kolovoza 1987. pet srednjoameričkih država –



samoj Gvatemali, jer je vojska inzistirala da gerilci polože oružje prije početka mirovnih pregovora. Do 1990. stvoren je nacionalni konsenzus da je za demokratizaciju države nužno započeti mirovne pregovore s gerilom kojim bi završio najduži i najkrvaviji građanski rat u Latinskoj Americi. Trajao je 36 godina i odnio 200.000 života (ubijeni ili nestali). Stradalo je 40.000 civila, 100.000 žena je silovano, a 10% stanovništva je emigriralo. Shvativši da ne može vojno pobijediti, URNG je redefinirao svoju strategiju i Cerazovoj vladi predložio politički dijalog i pregovore. Tek kad je kraj Hladnog rata pokazao da ni jedna strana ne može pobijediti, pod pritiscima međunarodne zajednice i promjenom američke vlade i politike (republikanca Regana zamijenio je demokrat Clinton), počeli su ozbiljni mirovni pregovori. Na izborima 1990. sudjelovale su novostvorene stranke UCN (*Union del Centro Nacional*), MAS (*Movimiento de Acción Solidaria*) i PAN (*Partido del Avance Nacional*). Nije bilo dopušteno natjecanje lijevih stranaka, a uz visok stupanj apstinencije birača za predsjednika je izabran MAS-ov kandidat José Serrano.<sup>10</sup> Poslije Riosa Montta Serrano je bio drugi neka-

---

Gvatemala, Honduras, Nikaragva, Salvador i Kostarika. Proces pacificiranja regije uključivao je: prekid vatre; započinjanje dijaloga sukobljenih strana; sprečavanje da se teritorij neke države koristi za agresiju na druge države; zabranu davanja pomoći neregularnim snagama i pobunjeničkim pokretima. Sporazum je predviđao održavanje slobodnih izbora i demokratizaciju svih država regije (Kos-Stanišić, 2010: 74).

<sup>10</sup> Serrano je bio kandidat novostvorene stranke MAS čija se predizborna kampanja može sažeti u frazu "nisam okaljao ruke, a budući da sam protestant, moj superiorni moral učinit će da tako i ostane" (Cruz, 2008: 261).

tolik na predsjedničkoj dužnosti u Gvatemali, ali i u Latinskoj Americi.

## 2.2. Druga faza tranzicije (1991-1993)

Serrano je počeo izravne pregovore s URNG-om. Pregovore je moderirao monsinjor Rodolfo Quezada Toruño iz Katoličke biskupske konferencije, a ulogu promatrača imao je UN. Prvi put su u pregovorima sudjelovali i visoki vojni časnici. Nakon što je početkom 1992. potpisan mirovni sporazum u Salvadoru, tvrdolinijaši u vojsci i civilnoj eliti bili su odlučni da nikada ne prihvate sličan sporazum kojim bi lijevim političkim opcijama bila omogućena participacija u političkim procesima Gvatemale. Sredinom 1992. došlo je do zastoja u mirovnom procesu, a nakon Serranova pokušaja udara u svibnju 1993. proces je bio gotovo suspendiran. Serranova stranka MAS imala je u parlamentu samo 18 od 116 zastupničkih mjesta te je vladala u koaliciji s demokršćanima (PDCG) i UCN-om. Nakon što se koalicija urušila, došlo je do političke paralize koju je Serrano pokušao riješiti *autogolpeom*, poznatim pod nazivom *serranozo*. Njime je Serrano, uz blagoslov nekih vojnih frakcija, pokušao suspendirati Ustav i raspustiti Kongres kako bi preuzeo apsolutnu kontrolu i riješio političku i ustavnu krizu. Udaru su pridonijeli i korupcijski skandali, protesti i štrajkovi. Pokušaj *autogolpea* osudili su javno mnijenje i međunarodna zajednica. Pregovorima liberalnog krila vojske i poslovne elite, koju je zastupala udruga CACIF (*Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras*), došlo je do obnove ustavne vladavine. Analitičari su isprva hvalili postupak vojske i elite, smatrajući ga značajnim doprinosom kvaliteti demokracije, no s vremenskim odma-

kom ocjena njihove uloge je promijenjena. Činjenica je da se udar odigrao u vrijeme kada je Gvatemala imala civilni tranzicijski režim pod pokroviteljstvom u kojem su moć izvršne i zakonodavne vlasti ograničavala dva neizabrana i neustavna aktera – oružane snage i CACIF. Kako bi zaštitili vlastite interese i moć, preuzeli su ulogu zaštitnika ustavnog poretka i demokracije, primorali Serrana da dade ostavku i spriječili da ga naslijedi potpredsjednik Espina, kako je bilo predviđeno Ustavom. Nametnuli su novog predsjednika kojeg je u lipnju potvrdio Kongres. Bio je to bivši ombudsman za ljudska prava Ramiro de León Carpio.<sup>11</sup> U novijim interpretacijama prevladava mišljenje da događaji koji su uslijedili nakon *serranaza* nisu ojačali predstavničke demokratske institucije jer su “čuvari ustavnog poretka” djelovali izvan okvira demokratskih institucija (Bjune i Petersen, 2009: 165-178). Bilo je jasno da je De León Carpio dugovao uslugu “čuvarima ustavnog poretka”, te je nova vlada odustala od progona kršitelja ljudskih prava i pokušala opozvati neke već dogovorene točke mirovnog sporazuma. Te je pokušaje osudilo gvatemalsko javno mnijenje.

### 2.3. Treća faza tranzicije (1994-1996)

Potpisivanjem prvoga mirovnog ugovora počela je treća faza tranzicije. Pregovori su trajali nekoliko godina, a glavni je razlog za to bio što su vladajućci smatrali da je gerila vojno pobijedena i da ne trebaju pristati na koncesije URNG-u. Nasuprot tome, gerila je sma-

trala da vlada mora što prije završiti građanski rat ako se ne želi i dalje suočavati s kontinuiranim sukobom niskog intenziteta. U siječnju 1994. dogovoreno je da ulogu mirovnog posrednika preuzme UN. *Okvirnim sporazumom* dogovoreni su dnevni red i raspored pregovora te je formalizirana uloga *Skupštine civilnog društva* (ASC) čiji su članovi bili svi organizirani sektori civilnog društva.<sup>12</sup> *Sporazum o zaštiti ljudskih prava* potpisan je u ožujku 1994. Njime je predviđeno da međunarodni mehanizmi verificiraju stanje ljudskih prava, te je stvorena UN-ova verifikacijska misija (MINUGUA) koja je krajem godine stigla u Gvatemalu. U lipnju 1994. potpisani su *Sporazum o povratku raseljenog stanovništva i izbjeglica* te sporazum o osnivanju *Komisije istine* koja je trebala istražiti zločine počinjene protiv ljudskih prava, ali bez imenovanja i kažnjavanja krivaca, jer je proglašena amnestija. *Sporazum o identitetu i pravima autohtonih naroda* potpisan je u ožujku 1995. Bio je to ključan dokument kojim je većinsko autohtono stanovništvo Gvatemale konačno trebalo nakon izglasavanja novog ustava dobiti ustavno pravo da živi u multietničkoj, multikulturnoj i multijezičnoj državi. Izborna kampanja 1995. utjecala je na tijek mirovnih sporazuma. URNG je pozivao građane da izađu na izbore i da se političke opcije lijevog centra ujedine u koaliciju. Tako je nastao FDNG (*Fren-*

<sup>11</sup> Neuobičajene političke prošlosti u Gvatemali nisu rijetke. Ramiro de León Carpio optužio je Riosa Montta za kršenje ljudskih prava, a kasnije mu se pridružio i postao parlamentarni zastupnik FRG-a.

<sup>12</sup> Krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina 20. stoljeća u Gvatemali je nastala nova generacija socijalnih pokreta koje je karakteriziralo masovno sudjelovanje autohtonog stanovništva koje je bilo eksploatirano i diskriminirano i koje se povezalo s ostalim autohtonim organizacijama Amerika. Zbog svojih je zasluga Rigoberta Menchu, pripadnica autohtonog naroda, 1992. dobila Nobelovu nagradu za mir.

te Democrático Nueva Guatemala) koji je na izborima dobio šest zastupničkih mjesta i vlast u nekoliko važnih gradova. U drugom krugu glasovanja u siječnju 1996. predsjednik je postao konzervativac Alvaro Arzú, kandidat stranke PAN (*Partido de Avanzada Nacional*). Arzú je pokazao želju za zaključenjem mirovnih pregovora. U svibnju 1996. potpisan je *Sporazum o društveno-ekonomskim temama*, koji je za cilj imao fundamentalno transformirati ekonomsku politiku Gvatemale. Odbacuje se pristup *laissez-faire* i predviđa stvaranje države koja će biti odgovorna za socijalnu dobrobit svojih građana. Sporazumom je predviđeno da se povećaju izdvajanja za zdravstvo i socijalnu skrb te da se provede porezna reforma kojom su se trebala namaknuti sredstva za implementiranje reformi dogovorenih mirovnim sporazumima.<sup>13</sup> Ključni *Sporazum o jačanju civilne vladavine i ulozi oružanih snaga u demokratskom društvu* potpisan je u rujnu 1996. Njime su predviđene ustavne reforme kojima bi vojska bila podređena civilnoj vlasti, uloga vojske svela bi se na obranu od vanjskih prijetnji, veličina vojske i vojni budžet smanjili bi se za trećinu, a samoobrambene i protupobunjeničke jedinice trebale su biti raspuštene. Planirano je osnivanje civilnih policijskih snaga PNC-a koje bi se bavile unutarnjom sigurnošću, te reforma zakonodavnih i pravosudnih institucija. Unatoč političkoj krizi u listopadu 1996, *Opera-*

<sup>13</sup> Sporazumom je predviđen rast gospodarstva od 6% godišnje (1980-1989. bio je 1%, a 1990-1996. iznosio je 3,9%), određena je godišnja svota za investiranje u ruralne programe, povećanje broja godina koje će djeca provesti u školi, povećanje postotka pismenosti stanovništva na 70%, smanjenje smrtnosti roditelja i dojenčadi za 50% itd. (Seligson, 2005: 210).

*tivni sporazum* potpisan je u prosincu iste godine. Njime su dogovoreni konačni prekid vatre, ustavne i izborne reforme, zakonska reintegracija URNG-a, djelomična amnestija svih strana u sukobu te raspored kada će se koja točka sporazuma ispuniti. *Završni mirovni sporazum* potpisan je 29. prosinca. Treba spomenuti važnost UN-a, koji je imao ulogu posrednika, te "Grupe prijatelja" mirovnog procesa koja se sastojala od Meksika, Španjolske, Norveške i SAD-a, zbog čega se ni jedan od glavnih igrača nije usudio bojkotirati mirovni proces. Mirovni sporazum trebao je omogućiti konačnu tranziciju Gvatemale iz autoritarne u demokratsku državu (Jonas, 2006: 281-285).

#### 2.4. Četvrta faza tranzicije (1997-1999)

Arzúova vlada imala je i većinu u Kongresu, te je mogla privesti mirovni proces kraju, no nije bila dovoljno odlučna. Početkom 1998. povukla je prijedlog umjerene porezne reforme. U međuvremenu su se demobilizirani ratnici bez posla i iz SAD-a deportirani pripadnici banda zvanih *mare (marerosi)*<sup>14</sup> sve češće okretali kriminalu, zbog čega se vojska i dalje koristila za rješavanje problema unutarnje sigurnosti. U proljeće 1998, dva dana nakon što je Nadbiskupski ured za ljudska prava objavio izvještaj da su tijekom građanskog rata 85% zločina počinile snage sigurnosti (vojska i PAC), ubijen je biskup Juan Ge-

<sup>14</sup> *Mare* su nastale 1980-ih, kada je oko milijun stanovnika Salvadora i Gvatemale legalno ili ilegalno emigriralo u SAD. Da bi preživjeli, priključivali su se bandama, od kojih su najpoznatije *Barrio 18* i *Mara Salvatrucha*. Pretpostavlja se da je 2009. u Gvatemali bilo 14.000 pripadnika *maras*. Više u Kos-Stanišić, 2012: 34-37.

rardi, jedan od autora izvještaja.<sup>15</sup> U veljači 1999. službeno Povjerenstvo istine objavilo je izvještaj (*Guatemala Memoria del Silencio*) u kojemu je pisalo da su 93% zločina protiv čovječnosti izvršile vojska i paravojne jedinice, a samo 3% URNG. Žrtve su većinom (83% slučajeva) bile Maje nad kojima je provedeno 626 masakra (Booth, Wade, Walker, 2010: 149). Izvještaj je kritizirao SAD jer je podržavao vojni aparat koji je terorizirao stanovništvo, nakon čega je uslijedila isprika američkog predsjednika Clintona. Preporuke komisije nisu se provele jer je Kongresom dominirao FRG. Umjesto da se kompenziraju žrtve terora, kompenzacije su dobili bivši pripadnici PAC-a.

Široko osmišljeni pregovori imali su za cilj transformiranje društvene strukture i vrlo nerealne zahtjeve koji su se trebali ostvariti do 2000. Osobito je to bilo vidljivo u *Sporazumu o društveno-ekonomskim i poljoprivrednim temama*. Za ostvarenje ciljeva trebalo je promijeniti Ustav, a prije reforme trebalo je konzultirati narod (*consulta popular*), tj. raspisati referendum. Predviđene reforme bile su razvrstane u četiri kategorije: prava autohtonih naroda, zakonodavna, izvršna i sudska vlast. Proces *consulta* bio je prekomplikiran i obrazovanim građanima, tako da je 16. svibnja 1999. samo 18% građana izašlo na "konzultiranje" i s 55% glasova reforme su odbačene. Time su sami građani na referendumu

odbili institucionalizirati demokraciju, jer je prijedlog reforme Ustava odbačen. Ciljevi sporazuma ostvarivali su se nejednako. Ukinuti su vojna policija, civilne patrole i prisilno novačenje, a vojska je smanjena s 47.000 na 31.000 pripadnika, ali krivci za počinjene zločine nisu kažnjeni. Smanjen je postotak nepismenih, produljeno vrijeme školovanja, smanjena smrtnost dojenčadi, sve to uglavnom sredstvima iz međunarodnih donacija, kojih je bilo sve manje. Promjena porezne politike nije na vidiku. Gini indeks pokazuje da Gvatemala ima jednu od najlošijih distribucija bogatstva na svijetu, a s vrlo lošim stanjem ljudskog kapitala teško da će se to u budućnosti poboljšati. Gvatemala je podijeljena na većinu siromašnih autohtonih stanovnika i *ladino*-stanovništvo s većim životnim standardom. Prihvaćanjem neoliberalne političke ekonomije koja zagovara smanjenje utjecaja države i njene uloge u ekonomiji nastali su novi problemi. Naime Gvatemala je imala malu i slabo financiranu državnu administraciju (svjetski je prosjek 20,1% BDP-a, a Gvatemala je imala 8,7%). Niski vladini prihodi nisu rezultat samo ekonomske nerazvijenosti, već i *policy*-izbora da se posjeduje manja vlada (državna administracija) nego što to ekonomija može financirati. Stoga država malo ulaže u ljudski kapital, što je pak povezano sa sporim ekonomskim rastom, te će vrlo teško postići ciljeve zacrtane mirovnim sporazumima (Seligson, 2005: 207-230)

Na predsjedničkim izborima 1999. pobijedio je populist Alfonso Portillo, predsjednički kandidat FRG-a (*Frente Republicano Guatemalteco*), stranke Ríosa Montta. Portillova karijera obilježena je ekstremima. Prvo je bio ljevičarski aktivist koji se zauzimao za prava autohtonog stanovništva, pa član

<sup>15</sup> Ubojstvom su se hvalili pripadnici vodova smrti u bliskoj vezi s Predsjedničkom gardom, no 2001. za Gerardijevo ubojstvo osuđena su tri vojnika i Gerardijev kuhar, svećenik Mario Orantes. Drugostupanjski sud je 2002. presudu poništio, no Vrhovni sud ju je ponovo potvrdio 2003. (Booth, Wade, Walker, 2010: 136).

socijaldemokratske stranke PSD, zatim član demokršćanske stranke DCG, potom neovisni član Kongresa, a na kraju se približio Ríosu Monttu (Cruz, 2008: 263). Portillovoj pobjedi pridonijeli su i prosvjedni glasovi protiv PAN-a koji nije uspio poboljšati život građana. FRG je dominirao i Kongresom, kojim je predsjedao Ríos Montt. Na izborima je lijeva koalicija ANN (*Alianza Nueva Nación*) dobila 13% glasova i devet zastupničkih mjesta, čim je postala treća najvažnija stranka u Gvatemali. Time su 1999. prvi put od 1954. godine, u Kongresu bile zastupljene sve političke opcije, a izvaninstitucionalni konflikt ljevice i desnice priveden je kraju. Unatoč pritiscima da se provedu promjene, političke i socijalne institucije ostale su slabe i disfunkcionalne i nisu mogle garantirati zaštitu osnovnih prava. Pod utjecajem Ríos Montta Portillo je zamijenio reformama sklone časnike, za Arzua imenovane na visoke dužnosti, simpatizirima FRG-a. Ujedno, vojski je povećao budžet i ovlasti. Portillova vlada bila je popuno nekompetentna, a korupcija je vladala svim područjima javnog života. Paralelne strukture moći sigurno-obavještajne zajednice u simbiozi s narkotrafikantima bile su vrlo aktivne unutar Portillove vlade.<sup>16</sup> Sam je Portillo s velikom količinom državnog novca pobjegao u Meksiko. Ríos Montta silno ga je želio naslijediti, te je krenuo u pravnu bitku za mogućnost kandidatu-

<sup>16</sup> Američka vlada ocijenila je da u "ratu protiv droge" Gvatemala ne surađuje u potpunosti sa SAD-om, te ju je 2003. stavila na popis država koje nisu dobile certifikat. Države koje od Kongresa ne dobiju certifikat, tj. pozitivnu ocjenu, ne mogu dobiti kredit ni od jedne američke agencije, a u međunarodnim agencijama SAD im blokira davanje kredita (Kostanišić, 2010: 95).

re na predsjedničkim izborima. Sredinom 2003. Vrhovni sud poništio je odluku Ustavnog suda kojom mu je zbog sudjelovanja u vojnom udaru 1982. bila onemogućena kandidatura. Kandidirao se, no na predsjedničkim izborima bio je tek treći, a njegova stranka FRG izgubila je parlamentarnu većinu.

Svaka demokratizacija suočava se s brojnim izazovima, a u slučaju Gvatemale izazovi i prijetnje bili su golemi. Završetak vojne vladavine i uvođenje izborne demokracije bili su krucijalni koraci u procesu demokratizacije, ali sami slobodni i poštenu izbori ne mogu i nisu mogli garantirati dugoročnu demokratsku stabilnost. Seligson (2005: 207-230) naveo je više izazova koji bi mogli potkopati proces demokratizacije, a većina ih se do danas i ostvarila. Mirovni sporazumi bili su preambiciozni i neostvarivi, neoliberalna privreda koči ekonomski napredak države, a nesigurnost i nasilje koji vladaju zemljom vode prihvaćanju represivnih metoda i povratku vojske na političku scenu. U stvarnosti vojska zapravo nikad nije ni otišla sa scene.

### **3. Konsolidacija: stabilizacija neinstitucionalizirane defektne demokracije (2000-2012)**

Budući da su građani 1999. odbili prijedlog reforme Ustava, demokracija se nije institucionalizirala i konsolidirala, već se stabilizirala neinstitucionalizirana defektna demokracija. Merkel (2011) razlikuje konsolidirane ili gotovo konsolidirane demokracije (BTI između 10 i 8,1), defektne demokracije s ograničenom stabilnošću (BTI između 8 i 6,1), jako defektne demokracije sa slabom stabilnošću (BTI između 6 i 4,1) i autokracije. Klasifikaciju određuje Bertelsmannovim indeksom političke transformacije (BTI) koji, za razliku

od ostalih indeksa koji su fokusirani na osnovna ljudska prava i slobodne izbore, analizira i državnost, političku participaciju, vladavinu prava, stabilnost demokratskih institucija te političku i socijalnu integraciju.<sup>17</sup> Smatra da se defektne demokracije mogu stabilizirati, ali ne i konsolidirati kao demokracije jer im defekti to onemogućuju, kao i stranački i asocijacijski sustav, kontrola protudemokratskih aktera veta i civilna kultura koja je u pravilu slabo izražena. Jedan od razloga su brojni i snažni protudemokratski akteri veta: od državnih neustavnih aktera veta, kakav je vojska, do nedržavnih aktera kao što je kriminalno trojstvo. Smith (2011: 100-101) navodi četiri modela interakcije oružanih snaga i demokracije, tj. civilno-vojnih donosa: vojna kontrola, vojno pokroviteljstvo, uvjetna vojna subordinacija i civilna kontrola. U modelu vojne kontrole civilna je vlada nominalno politički podvrgnuta kontroli vojske. Kod vojnog pokroviteljstva vojska sudjeluje u političkim procesima i nadgleda civilne dužnosnike. Uvjetna vojna subordinacija znači da se vojska ne upleće u politiku, ali zadržava pravo interveniranja u slučajevima ugroze nacionalnog interesa i sigurnosti. Kod civilne kontrole vojska je podređena civilima, uključujući i civilnog ministra obrane. Navodi kako je vjerojatno da je Gvatemala 2000. bila pod vojnom kontrolom, no ipak je svrstava pod vojno pokroviteljstvo. Smit-

<sup>17</sup> BTI zagovara provođenje reformi čiji je cilj postići ustavnu demokraciju i društveno odgovornu tržišnu privredu. BTI objavljuje dvije ljestvice: Status Index – rangiranje prema stanju demokracije i tržišne privrede, i Management Index – *leadership management performance*, koji pokazuju stanje u 128 država; <http://www.bertelsmann-transformati-on-index.de>.

hov model govori u prilog tezi da se razdoblje 1985-1999. može okarakterizirati kao razdoblje civilno-tranzicijskog režima pod pokroviteljstvom vojske.

Pobjeda konzervativca Oscara Bergera (2004-2007) i koalicije GANA (*Gran Alianza Nacional*) bila je prilika da se vrati na put ispunjenja mirovnog sporazuma, kao što su i obećali u predizbornom programu. Vladi su se priključili brojni veterani zaštite ljudskih prava i aktivisti Maja, a ističe se dobitnica Nobelove nagrade za mir 1992. Rigoberta Menchu, koja je bila zadužena za nadzor nad implementiranjem mirovnih sporazuma. Iako je bila manje sklona korupciji od prethodne vlade, ni Bergerova administracija nije ispunila očekivanja – vojska je i dalje utjecala na politiku, a institucionaliziranje pravne države i kažnjavanje počinitelja zločina nisu bili na dnevnom redu. Stabiliziranje defektne demokracije donosi, uz vojsku, i kriminalno trojstvo – *narkotrafikanti*, tajne obavještajne i sigurnosne strukture te bande *mare*. Nasiljem i korupcijom nedržavni kriminalni akteri vladaju gotovo polovicom teritorija Gvatemale (Brands, 2010: 2). Uz obični kriminal, za Bergerove vladavine počeo je drugi val kršenja ljudskih prava, feminicid, čija su meta bile žene. Naime između 2000. i početka 2004. ubijeno je više od 1000 žena, za što su vlada i mediji optuživali *mare*, no zločini nikada nisu istraženi.<sup>18</sup> Berger je u

<sup>18</sup> Statistike pokazuju da je najveća stopa smrtnosti na teritoriju na kojem nema *maras*, što dovodi u pitanje točnost optužbi. Velik broj žrtava bio je mučen, što se pripisuju protestantima u redovima MUP-a i nacionalne policije koji vjeruju da je njihova misija očistiti Gvatemalu od zala kao što su *marerosi*, prostitutke ili homoseksualci. Svoje akcije provode pod imenom “društveno ozdravljenje” (*saneamiento social*). Kongres je 2008.

borbu protiv kriminala poslao na ulice 1600 vojnika te smijenio ministra obrane i ravnatelja policije. Situacija u Gvatemali dodatno se zakomplicirala krajem Bergerova mandata. Nakon završetka građanskog rata novoosnovane Civilne policijske snage PNC trebale su se boriti s organiziranim i običnim kriminalom, što je bila izuzetno teška zadaća. Stoga im je u pomoć pritekla vojska, koja je trebala izvući Gvatemalu iz ralja organiziranog kriminala koji se bavi otmicama, ucjenama, reketarenjem, pranjem novca, krijumčarenjem droge, ukradenih auta, ljudi itd. Tijekom vojne vladavine vojska je kontrolirala gotovo cjelokupan teritorij Gvatemale, komunikacijske mreže, putove, zračne i pomorske luke, te se kriminalne aktivnosti nisu mogle odvijati bez znanja vojske koja je u svojim redovima tolerirala korupciju i krijumčarenje.<sup>19</sup> Mreže doušnika koje su korištene u borbi protiv gerile kasnije su se koristile u kriminalne svrhe (Lopez, 2011: 156). Budući da demobilizacija većini ratnika

---

donio zakon protiv femicida i drugih oblika nasilja nad ženama (Booth, Wade, Walker, 2010: 151, 156).

<sup>19</sup> Prvo su se 1980-ih teritorijem Gvatemale koristili kolumbijski karteli, a od 1990-ih sve više meksički kartel Sinaloa. Kontrola graničnih prijelaza bila je u rukama vojske koja je u svojim redovima tolerirala korupciju i krijumčarenje. Kraj 1990-ih označio je kraj kolumbijske dominacije krijumčarenjem drogom u Gvatemali i novo meksičko razdoblje. Da bi se mogla ocijeniti povezanost vojnih časnika s organiziranim kriminalom, mora se imati na umu da nije bilo direktnih naredbi vojnog vrha da se surađuje s kriminalcima te da organizirani kriminal nije posljedica oružanog konflikta ni vojnih časnika “nestalih bez traga”. No činjenica je da je kraj oružanog sukoba indirektno pomogao organiziranom kriminalu (Lopez, 2011: 154).

nije donijela ni integraciju u društvo ni posao, svoje vještine i veze iskoristili su za bavljenje kriminalom. U Gvatemali tajne obavještajne i sigurnosne strukture, poznate i kao *poderes paralelos*, *poderes ocultos* ili pod kraticom CIACS,<sup>20</sup> štite osobe na važnim državnim položajima. One čine mrežu moćnih pojedinaca (biznismeni, bivši i sadašnji vojni časnici, političari, razni javni službenici i dužnosnici) koji su se obogatili kriminalnim radnjama, a cilj im je zaštititi se od prosekucije. Budući da su dio elite, na prijedlog same Gvatemale 2007. osnovana je UN-ova Međunarodna komisija protiv nekažnjavanja, poznata pod španjolskom kraticom CICIG (*Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*). Cilj joj je razotkrivanje ilegalnih mreža bivših vojnika i policajaca koji surađuju s *narkotrafikantima*, tj. ilegalnih grupa koje i dalje operiraju unutar sigurnosnih institucija Gvatemale.<sup>21</sup> CICIG je ustanovio da CIACS nakon potpisivanja mirovnog sporazuma nije raspušten, već da je nastavio s aktivnosti i udružio se s organiziranim kriminalom. Brands smatra da je cilj CIACS-a, jednako kao i *narkotrafikanata*, oslabiti državu ili je kontrolirati uz pomoć korupcije. Financiraju političke stranke, kampanje za Kongres, “kupuju” policajce, zatvorske stražare, suce i ostale držav-

---

<sup>20</sup> *Poderes ocultos* vuku porijeklo iz vojnih bratstava osnovanih za građanskog rata. Najpoznatija su bratstva: desničarska *La Cofradía* i njezini suparnici, časnici iz klase 1973 *El Sindicato*, *El Archivo* koji su osnovali članovi predsjedničkog glavnog stožera i koji su se bavili protuobavještajnim aktivnostima i nadzorom, te *Grupo Salvavidas* sličnog pedigree (Brands, 2010: 20-21).

<sup>21</sup> CICIG ima mandat do 2013, a zapošljava oko dvjesto ljudi iz 23 države svijeta, što stoji 20 milijuna dolara godišnje; www.cicig

ne službenike. Navodi da dužnosnici SAD-a vjeruju da je prisutnost CIACS-a osobito snažna u javnim službama, sudskom sustavu, policiji te stranci FRG (Brands, 2010: 21-22). Izbori 2007. bili su osobito krvavi. U predizbornom razdoblju ubijeno je 50 kongresnih zastupnika, kandidata i aktivista. Četvrtina ih je bila iz stranke UNE (*Unidad Nacional de la Esperanza*), čiji je kandidat Alvaro Colom u drugom krugu glasovanja pobijedio Péreza Molinu. Tijekom kampanje predsjednički kandidati međusobno su se optuživali za suradnju s organiziranim kriminalom i *narkotrafikantima*. Colomova pobjeda nije dočekana s oduševljenjem u konzervativnim krugovima. Vojaska je odbila njegovu naredbu da se otvore vojni arhivi i to je učinila tek nakon odluke Ustavnog suda. Širile su se glasine o uroti, a dodatno ih je potvrdilo otkriće u drugoj polovini 2008. da se ured predsjednika prisluškuje. Pod optužbom da su pomogli *narkotrafikantima* u postavljanju uređaja za prisluškivanje Colom je otpustio dvoje savjetnika. Slijedio je skandal za skandalom, koji su ukazali na visok stupanj korupcije i kriminala u vladinim redovima. Salvador Gándara, drugi od pet Colomovih ministara unutarnjih poslova, bio je optužen da je namjerno davao krive podatke CICIG-u u slučaju istrage o ubojstvu Roderiga Rosenberga.<sup>22</sup> Ravnatelj PNC-a

<sup>22</sup> Do koje je mjere stanje u Gvatemali tragično, čak i tragikomično, pokazuje slučaj odvjetnika Rosenberga koji je nekoliko dana prije nego što je ubijen u svibnju 2009, kamerom snimio izjavu u kojoj, u slučaju da bude ubijen, kao naručitelje ubojstava optužuje predsjednika države Coloma i njegovu suprugu. CICIG je preuzeo istragu u tom vrlo osjetljivom slučaju i ustanovio da je Rosenberg sam naručio svoje ubojstvo kako bi se osvetio Colomu jer ga je smatrao odgovornim za uboj-

Porfirio Pérez Paniagua uhićen je pod optužbom da je otuđio 350 kilograma zaplijenjenog kokaina i 300.000 dolara. Istraga u slučaju Amatitlán<sup>23</sup> dovela je u veljači 2010. do uhićenja ravnatelja PNC-a Baltazara Gómeza i ravnatelja PNC-ove jedinice za borbu protiv *narkotrafikanata*. Početkom 2010. novi ministar unutarnjih poslova Raúl Velásquez optužen je za pronevjeru pet milijuna dolara namijenjenih za gorivo policijskih automobila (Lopez, 2011: 168-170). U proljeće 2010. šef CICIG-a, Španjolac Carlos Castresana, dao je ostavku iz protesta što je na dužnost glavnog tužitelja Gvatemale imenovan Conrado Reyes, osoba koju je CICIG povezivao s kriminalnim miljeom. Reyesovo je imenovanje povučeno, a novom je tužiteljicom imenovana "čista" Claudia Paz y Paz. U listopadu 2010. bivši zastupnik Manuel Castillo optužen je da je bio idejni vođa ubojstva trojice salvadorskih zastupnika Parlacena 2007. te za pljačku i distribuciju droge u provinciji Jutiapa, za što je kažnjen s 203 godine zatvora.<sup>24</sup> U svibnju

stvo njegovih klijenata povezanih s bankom BANRURAL. U organizaciju ubojstva bilo je upleteno i nekoliko umirovljenih policajaca. No ne slažu se svi s CICIG-ovim izvješćem.

<sup>23</sup> U proljeće 2009. prvo je u Zetinu kampu za obuku na sjeveru Gvatemale, a zatim i u Amatitlánu u blizini glavnog grada, pronađeno oružje koje pripada vojsci. U drugoj akciji ubijeno je pet detektiva jedinice za borbu protiv *narkotrafikanata*, no sumnja se da su u Amatitlán išli radi krađe droge i novca, a ne u sklopu organizirane akcije; [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/10/101014\\_guatemala\\_espaa\\_detencion\\_vielmann\\_az.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/10/101014_guatemala_espaa_detencion_vielmann_az.shtml).

<sup>24</sup> Kriminalne skupine država Srednje Amerike međusobno surađuju, što je bilo vidljivo nakon što je u veljači 2007. po narudžbi salvadorskog kongresnika ispred zgrade Srednjo-



2011. zbog nedostatka dokaza odbačen je slučaj protiv bivšeg predsjednika Portillasa, optuženog za malverzaciju (krađu) javnim fondovima, što CICIG smatra dokazom da je sudska vlast Gvatemale još korumpirana. Sigurnosno stanje u državi pogoršavalo se iz mjeseca u mjesec.<sup>25</sup> U proljeće 2010. *Strategic Studies Institute* upozorio je da više od 40% teritorija Gvatemale nije pod kontrolom države, a CICIG je ustanovio da je u zemlji podignuto samo 1,8% optužnica. Na teritorijima koje ne kontrolira država organizirani kriminal preuzeo je ulogu države i pruža usluge građanima koje mu omogućuju utjecaj nad njima. *Mare* su sve do nedavno bile optuživane da su glavni akteri kriminala i nasilja, no one "nose" samo 48% kriminalnih aktivnosti i 41% nasilja (Lopez, 2011: 180). Politička situacija u Gvatemali dodatno se pogoršala posljednjih pet-šest godina. Nai-

---

američkog parlamenta u Gvatemali ubijeno troje salvadorskih zastupnika i njihov vozač. Prvo objašnjenje je bilo da su ih ubila četvorica gvatemalskih policajca koji su ih zamijenili s krijumčarima droge. No policajci su hicem iz blizine ubijeni u zatvorskim ćelijama kako ne bi mogli svjedočiti, te slučaj nikada nije službeno riješen (Lopez, 2011: 219).

<sup>25</sup> U prosincu 2010. Colomova vlada bila je primorana proglasiti dvomjesečno izvanredno stanje u sjevernoj provinciji Alta Verapaz kako bi obnovila vlast nad teritorijem kojim su do tada vladali *Zete*. Usprkos uhićenjima i zapljeni *narkotrafikanti* su nastavili svoje aktivnosti. U svibnju 2011. u regiji Petén na granici s Meksikom ubijeno je 27 seljaka i odrubljene su im glave kao osveta njihovu gazdi koji je navodno ukrao *narkotrafikanti*ma dvije tone kokaina. Vlada je bila primorana proglasiti izvanredno stanje u Peténu. Nakon nekoliko dana u Alta Verapazu je pronađeno raskomadano tijelo pomoćnika državnog tužitelja, što je bila osveta za zapljenu 500 kg kokaina.

me zatvaranjem karipskog koridora i agresivnim aktivnostima meksičke vlade protiv *narkotrafikanata* Srednja Amerika postala je glavni tranzitni pravac kojim se krijumčari droga iz Južne Amerike u SAD. Prema procjenama vlade SAD-a, 2011. je 90-95% kokaina (oko 700 tona) prošlo Srednjom Amerikom (navodno vrijedne 38 milijarda dolara). Stopa ubojstva u regiji snažan je indikator prisutnosti *narkotrafikanata*, a osobito je visoka na sjeveru Gvatemale. Budući da se Gvatemala nalazi u epicentru tranzita, 2009. zaplijenjeno je droge i novca u iznosu 5,4% BDP-a. No važno je reći da je 2010. zaplijenjeno puno manje kokaina nego 1999. To ne znači da vlada uspješno suzbija krijumčarenje te da su zaplijenjene količine manje, već da su *narkotrafikanti* uspješniji u svojim aktivnostima, a vladine institucije ili nespособnije ili korumpiranije. Navodno se na korupciju vladinih službenika godišnje troši milijarda dolara, a opere se oko 10 milijardi nelegalnih dolara (Brands, 2010: 16). Prema izjavi ministra unutarnjih poslova Menocala, u Gvatemali je 2011. djelovalo više organiziranih kriminalnih skupina, od kojih su najpoznatiji meksički karteli *Zaljevski*, *Sinaloa* i *Zete*. Shvaćajući veličinu prijetnji koju organizirani kriminal predstavlja državama regije, Srednjoamerička integracija SICA organizirala je Međunarodnu konferenciju o sigurnosnoj strategiji Srednje Amerike na kojoj su se donatori obvezali dati značajne novčane donacije. Gvatemala je dobila od Meksika značajnu tehničku pomoć u korištenju poligrafa, koji se sada koristi i pri izboru visokopozicioniranih policijskih djelatnika. Tako je pri izboru novog ravnatelja PNC-a od sedam kandidata šest palo na poligrafu, a izabran je jedini koji je prošao (Lopez, 2011: 222).

Za Colomova mandata počeo je proces "raščišćavanja računa" iz prošlosti i kažnjavanja počinitelja brojnih zločina protiv čovječnosti.<sup>26</sup> Najznačajniji je slučaj Riosa Montta, koji je povlačenjem iz političkog života izgubio imunitet. Budući da je bio na vlasti tijekom najkrvavijih vojnih masakra, trenutačno je u kućnom pritvoru i sudi mu se za genocid i kršenje ljudskih prava. Prema BTI-u, Gvatemala je 2006. bila jako defektna demokracija sa slabom stabilnošću (BTI statusni indeks političke transformacije bio je 5,65). Da bismo provjerili vrijedi li još klasifikacija, analizirali smo BTI za 2008. i ustanovili da je bio 5,90, dok je za 2010. iznosio 5,83. Time je Gvatemala ostala u kategoriji jako defektnih demokracija sa slabom stabilnošću. Nemogućnosti konsolidiranja demokracije pridonosi i izuzetno volatilni stranački sustav. Od početka tranzicije do danas ni jedna stranka nije dva puta zaredom dobila izbore, već su se stranke nakon nekoliko godina raspadale. Zamora (2011) smatra da je Gvatemala danas primjer bez-stranačke (*party-less*) demokracije. Koliko je stranački sustav nestabilan, pokazuje i slučaj bivše prve dame Sandre Torres, koja se razvela od svog supruga predsjednika Coloma ne bi li se mogla kandidirati na izborima. Na svu sreću, Ustavni sud odbio je njenu kandidaturu. No država nije bila sposobna zaštititi političke aktiviste i građane. Tijekom izbornog procesa ubijeno je 35 političkih kandidata i aktivista, što u Gvatemali smatraju napretkom u odnosu na izbore 2007. Budući da je reforma Ustava na referen-

<sup>26</sup> Pet bivših pripadnika paravojske je za pokolj nad 256 žrtava 1982. osuđeno na 7.710 godina zatvora, a bivši vojnik je za masakr nad 201 žrtvom 1982. osuđen na 600 godina zatvora; www.bbc.mundo.

dumu odbačena, vojska se i dalje brine za unutarnju i vanjsku sigurnost građana. Ispitivanja javnog mnijenja pokazuju da je javnost sklona tome da se vojska bori protiv kriminala, da smatra potrebnom vladu čvrste ruke (*gobierno de mano dura*) i da većina građana preferira red nad pravima. Selingson je 2005. postavio pitanje koliki je stupanj kriminala potreban da narod počne zahtijevati da vojska preuzme kontrolu nad državom. Smatramo da je odgovor dan na predsjedničkim izborima krajem 2011. kada je populistu Manuela Baldizona<sup>27</sup> pobijedio umirovljeni general Otto Pérez-Molina, vođa desne Patriotske stranke (*Partido Patriota PP*), koji zasad nije izravno povezan sa zločinima počinjenim tijekom građanskog rata. Dan nakon inauguracije naredio je da se vojska priključi borbi protiv *narkotrafikanata* te da neutralizira organizirani kriminal. Čini se da su glasači zaboravili prošlost, jer većina Pérezovu bogatu vojnu karijeru smatra bonusom.<sup>28</sup> Pérez je zagovaratelj

<sup>27</sup> Baldizon je populist najgore vrste, koji je obećao nemoguće stvari ako pobijedi na izborima – ukidanje potpisanih međunarodnih sporazuma o zaštiti ljudskih prava, donošenje dekreta kojim bi svi radnici dobili 15 mjesečnih plaća, smanjivanje i ukidanje raznih poreza te odlazak nogometne reprezentacije na sljedeće Svjetsko prvenstvo. Nevjerojatno je da mu je gotovo četvrtina glasača povjerovala – dobio je 23% glasova u prvom krugu glasovanja (Casas-Zamora, 2011).

<sup>28</sup> Otto Pérez-Molina bio je na čelu grupe časnika koji su se 1982. usprotivili Rios Monttovu udaru, te ga je Rios Montt zbog nepokoravanja naredbi nadređenom na neko vrijeme strpao u zatvor. Neki ga optužuju da je bio upleten u masakre u zoni Nebaja, no Pérez-Molina tvrdi da mu "ruke nisu krvave". Između 1991. i 1993. bio je šef zloglasne vojno-obavještajne agencije *Dirección de Inteligencia*

politike oštre ruke (*mano dura*) u borbi protiv kriminalaca, no zauzima se i za dekriminalizaciju i legalizaciju droga zbog čijeg tranzita Gvatemala ima visoku stopu nasilja i smrtnosti. Smatra da bi se time spasili brojni životi i da Gvatemala ne bi trošila sredstva kojih nema za borbu protiv narkokriminala. *Narkotrafikanti* više ne bi trebali korumpirati državne i javne službenike niti bi infiltriranjem potkopavali normalno funkcioniranje javnih i državnih institucija i same države. Dakako, legaliziranjem biznisa naplaćivao bi se porez koji bi država uložila u svoj napredak.<sup>29</sup> Molina je predložio i sazivanje Ustavotvorne skupštine i reformu Ustava,<sup>30</sup> čime bi konačno mogla biti institucionalizirana defektna demokracija.

Budući da se politička realnost promijenila, fokus istraživanja u posljednje se vrijeme s promjene režima, tranzicije i konsolidacije usmjerio prema kvaliteti demokracije, a prema Levinu i Molini (2011), Gvatemala je najnekvalitetni-

---

*cia Militar* (G-2). Protivio se i Serranazu, pa ga je Serranov nasljednik Leon de Carpio nagradio funkcijom šefa vojne jedinice zadužene za sigurnost predsjednika i njegove obitelji (EMP). Zahvaljujući toj dužnosti bio je, *de facto*, druga osoba režima u razdoblju 1993-1996. Simpatizeri ga nazivaju generalom mira (*general de la paz*) jer je kao predstavnik oružanih snaga 1996. potpisao mirovni sporazum s gerilom. No crna legenda govori da je jedan od vođa *poderes ocultos*, tj. da je šef skupine *El Sindicato*; <http://www.infolatam.com/2007/09/10/biografia-otto-perez-molina-el-general-de-la-paz-y-de-la-mano-dura/>.

<sup>29</sup> *The Legalization debate broadens*, [www.economist.com/blog](http://www.economist.com/blog) (preuzeto 24. 4. 2012).

<sup>30</sup> <http://www.infolatam.com/2012/06/14/guatemala-entre-la-reforma-constitucional-y-la-asamblea-constituyente/>.

ja demokracija Latinske Amerike. Cilj je analize kvalitete demokracije ispitati do koje mjere u teoriji i praksi građani imaju puna prava i mogućnosti te omogućuju li im to institucije i efektivna politička prava. Analizira se pet empirijskih dimenzija koje daju osnovu za evaluaciju: 1. kvaliteta izborne odluke, 2. kvaliteta participacije, 3. kvaliteta odgovornosti (*accountability*), 4. provodi li vlada politiku koju građani odobravaju (*responsiveness*) i 5. koliko izabrani dužnosnici mogu kontrolirati ekonomsku politiku i vojsku.<sup>31</sup> Što je zbroj svih navedenih empirijskih dimenzija veći, smatra se da je kvaliteta demokracije bolja. Zbroj svih navedenih dimenzija bio je najniži upravo u Gvatemali, te se našla na posljednjem, 17. mjestu, čime je stekla titulu "najnekvalitetnije demokracije" Latinske Amerike (Levine i Molina, 2011: 1-12).

## Zaključak

Početku promjene političkog sustava Gvatemale prethodila je faza predautokratskih iskustava s demokracijom (1944-1954). Bilo je to razdoblje drugog vala demokracije, no vojnom intervencijom SAD-a demokracija je srušena i instaliran je vojno-autoritarni režim (1954-1985). Obilježio ga je građanski rat gerilskih pokreta i vojske, koja se u međuvremenu pretvorila u najbrutalnije oružane snage Latinske Amerike. Ubijeno je 200.000 građana, silovano 100.000 žena, 440 sela zbrisano je s lica zemlje i izvršeno je 626 pokolja. Žrtve su uglavnom bili većinski autohtoni stanovni-

---

<sup>31</sup> Cilj je razlikovati Dahlov pojam demokracije od kvalitete demokracije, za što je stvoren novi indeks demokracije koji analizira pet empirijskih dimenzija koje daju osnovu za evaluaciju kvalitete. Više u Levine i Molina, 2011: 1-12.

ci Maje, nad kojima je izvršen genocid i kulturocid, a najžešći pokolji i zločini odigrali su se za vrijeme vojno-reformističkog režima Ríosa Montta. Nesposobnost da okonča građanski rat jedan je od ključnih uzroka početka kraja autoritarnog sustava Gvatemale, a kriza legitimnosti bila je dodatno potaknuta i izbornim prijevarama. Od vanjskih razloga najvažniji je bio srednoamerički mirovni proces, koji su vodili Europska zajednica, grupa Contadora i kostarički predsjednik Oscar Arias, te efekt domina. Vojno-reformistički režim paralelno je provodio politiku represije i reformiranja političkog sustava. Ukinut je Ustav iz 1965. i izborni zakon, raspušten je Kongres, sastavljen je novi izborni zakon te su raspisani izbori za Ustavotvornu skupštinu koja je 1985. donijela novi Ustav. Većina analitičara smatra ga početkom demokratizacije, no činjenica da su Ustavom ozakonjene prisilno mobilizirane paramilitarne jedinice (PAC-ovi) i radni kampovi, kao i da je donesen 11 godina prije završetka građanskog rata, ne svrstava ga u red demokratskih ustava. Tranzicija je bila dugotrajna, a njome su upravljale elite starog autoritarnog sustava na čelu s vojskom. Stoga se režim tranzicijskog razdoblja smatra civilno-tranzicijskim režimom pod pokroviteljstvom vojske. Prolongirana tranzicija odvijala se u četiri faze i nadgledala ju je vojska, koja je time preuzela ulogu snažnog aktera veta. Opstruirala je mirovne pregovore, 1993. instalirala je novog predsjednika, nametnula je amnestiju za počinjene zločine. No nije u konačnici mogla utjecati na snažne međunarodne pritiske niti je mogla spriječiti potpisivanje završnoga mirovnog sporazuma 1996. kojim je trebala biti završena tranzicija. Reforme Ustava dogovorene mirovnim sporazumima trebali su na referendumu odobriti građani, no 1999.

oni su ih odbacili, te nije došlo do institucionalizacije demokracije. Iste godine prvi su put od 1954. u Kongresu bile zastupljene sve političke opcije, čime je konflikt ljevice i desnice priveden kraju. Trebala je uslijediti faza četverorazinske konsolidacije (Merkel, 2011). Prva razina ustavne konsolidacije nije izvršena jer je nacrt novog Ustava odbačen. Još je neuspješnija predstavnička konsolidacija. Situacija je najlošija na trećoj razini na kojoj bi se trebalo konsolidirati političko ponašanje neformalnih političkih aktera, tj. potencijalnih sila veta. Prvim trima neuspješnim razinama konsolidacije dominiraju elite, stoga je o četvrtoj razini konsolidacije građanskog društva za sada neprimjereno raspravljati. Civilni defektno-demokratski režim ne samo da je pod pokroviteljstvom vojske (državnoga neustavnog aktera) već ga ugrožava i kriminalno trojstvo – *narkotrafikanti*, tajne obavještajne i sigurnosne strukture te bande *mare*. Ti akteri utječu na donošenje odluka u domenama politika za koje su zainteresirani, te tako posredno upravljaju državom, a na 40% teritorija to čine i neposredno. Može se zaključiti da je ideološki konflikt ljevice i desnice zamijenjen konfliktom države i neustavnih aktera. U Gvatemali su uvijek postojali snažni neustavni akteri koji su značajno utjecali na politiku. U predautokratskoj fazi to je bio UFCO, u autokratskoj gerilski pokreti, u prolongiranoj tranziciji vojska i poduzetnici (CACIF), a u fazi konsolidacije to su vojska i kriminalno trojstvo, koji su ujedno i jedan od glavnih uzročnika nemogućnosti konsolidiranja demokracije. Nameće se zaključak da se u proteklih stotinjak godina politička situacija u Gvatemali nije znatno poboljšala, jer je od banana-države postala defektna i najnekvalitetnija demokracija Latinske Amerike.

## LITERATURA

- Bjune, Maren Christensen, Petersen, Stina (2010) *Guarding Privileges and Saving the Day: Guatemala Elites and the Settlement of the Serranazo*, u: Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet, ur., *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Booth, J. A., Wade, C. J., Walker, T. W. (2010) *Understanding Central America*, Westview Press.
- Brands, Hal (2010) *Crime, Violence and the Crisis in Guatemala: A Case Study in the Erosion of the State*, dostupno na <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil>.
- Calvocoressi, Peter (2000) *World Politics since 1945*, Longman Pearson Education, Harlow etc.
- Casas-Zamora, Kevin (2011) *The Travails of Development and Democratic Governance in Central America*, Foreign Policy at Brookings, Policy paper no 28.
- Casas-Zamora, Kevin (2011) *Guatemala: Between A Rock and A Hard Place*, The Brookings Institution.
- Coerver, D., Hall, L. (1999) *Tangled Destinies: Latin America & The United States*, The University of New Mexico Press.
- Cruz, Consuelo (2008) *From Turmoil to Stability in Central America*, u: Larry Diamond, Marc F. Plattner, Diego Abente Brun, ur., *Latin American Struggle for Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Cruz, Jose Miguel (2009) *Central American Maras: From Youth Street Gangs to Transnational Prison Gangs*, dostupno na <http://graduateinstitute.ch/webdav/site/ccdp/shared/5039/Cruz-From-Youth-Gangs-to-Transnational-Prison-Gangs.pdf>.
- Dudley, Steven (2010) *Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras*, Woodrow Wilson International Center for Scholars *Mexico Institute*, University of San Diego Trans-border Institute.
- Huntington, Samuel (1991) *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth century*, Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Jonas, Susanne (2005) *Guatemala u Politics of Latin America*, u: Vanden, H., Prevost, G., ur., New York, Oxford: Oxford University Press.
- Kooning, Kees, Kruijt, Dirk (2004) *Armed Actors: Organized violence and state failure in Latin America*, London – New York, Zed books.
- Kos-Stanišić, Lidija (2010) *Latinska Amerika i suvremeni svijet*, Zagreb: FPZG.
- Kos-Stanišić, Lidija (2012) *Marerosi – od uličnih bandi do transnacionalnih kriminalnih organizacija. Političke analize 10: 34-37.*
- Kos-Stanišić, Lidija, (2012) *Prijetnje demokraciji u Srednjoj Americi – slučaj država Sjevernog trokuta. Politička misao ?/:*
- Levine, Daniel, Molina, Jose (2011) *The Quality of Democracy in Latin America*, Boulder London: Lynne Rienner Publishers.
- López, Julie (2011) *Guatemala's Crossroads: The democratization of violence and second chance*, u: *Organized cri-*

- me in Central America: The Northern Triangle*, W. Wilson International Center for Scholars.
- Lynn, Foster (2007) *A brief history of Central America*, New York: Facts on File.
- Manwaring, Max (2007) *A contemporary challenge to state sovereignty: gangs and other illicit Transnational Criminal Organizations in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil*, dostupno na <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil>.
- Meara, William R. (2006) *Contra Cross: Insurgency and Tyranny in Central America, 1979-1989*, Annapolis: Naval Institute Press.
- Merkel, Wolfgang (2011) *Transformacija političkih sustava: Uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije*, Zagreb: Biblioteka Politička misao.
- Organized Crime in Central America: The Northern Triangle* (2011) ur. Arnson Cynthia i Olson Eric, W. Wilson International Center for Scholars.
- Pearcy, Thomas L. (2006) *The History of Central America*, Connecticut, London: Greenwood Press Westport.
- Seligson, Mitchell (2005) *Democracy on Ice: The Multiple Challenges of Guatemala Peace Process*, u: Hagopian, F., Mainwaring, S., ur., *Third wave of democratization in Latin America*, Cambridge University Press.
- Skidmore, Thomas, Smith, Peter (2001) *Modern Latin America*, New York, Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Peter (2011) *Democracy in Latin America: political change in comparative perspective*, New York, Oxford: Oxford University Press.
- <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>
- <http://www.infolatam.com/2012/06/14/guatemala-entre-la-reforma-constitucional-y-la-asamblea-constituyente/>
- <http://www.infolatam.com/2007/09/10/biografia-otto-perez-molina-el-general-de-la-paz-y-de-la-mano-dura/>
- [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/10/101014\\_guatemala\\_espana\\_detencion\\_vielmann\\_az.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/10/101014_guatemala_espana_detencion_vielmann_az.shtml)
- [www.bbc.mundo](http://www.bbc.mundo)
- [www.cicig](http://www.cicig)
- <http://www.infoescola.com/geografia/republica-das-bananas/>

### **The Transformation of Guatemala's Political System – From a Banana Republic to the Most Substandard Democracy in Latin America**

**SUMMARY** The author provides an outline of Guatemala's democratization during the Third Wave, and analyses turnovers of governments, regimes and systems. She argues that the beginning of the change of Guatemala's political system was preceded by a stage of pre-autocratic experiences with democracy (1944-1954), and that the inability to end the long-lasting civil war was one of the key reasons for the beginning of the end of the authoritarian system (1954-1985). What followed was a prolonged transition (1985-1999) which proceeded in four stages and was supervised by the army which, in this way, assumed the role of a strong antidemocratic veto player. In the stage of consolidation (2000-2012)

a defective democracy stabilized, in which not only the civilian democratic regime is under the patronage of the army, but is also threatened by criminal organizations. The author concludes that during the last hundred years or so the political situation in Guatemala has not improved significantly, since it has turned from a banana republic into a defective and the most substandard democracy in Latin America.

KEYWORDS Guatemala, democracy, democracies in Latin America, transition, political system





*Developing Policy  
in Different  
Cultural Contexts*

— |

| —

— |

| —

# IPSA RC32 CONFERENCE IN DUBROVNIK

The articles in the thematic section of this issue of the *Annals of Croatian Political Science Association* were presented at the IPSA Research Committee 32 conference in Dubrovnik (CAAS) 'Developing policy in different cultural contexts: learning from study, learning from experience', from 10-12 June 2011.

## Organization of the Conference

The initiative for the conference came from RC32 and the Croatian PSA, which had collaborated to organize a successful conference in Dubrovnik in 2008 with support from the University of Dubrovnik, the University of Zagreb and its Faculty of Political Science. As the organization of the current conference progressed, other scholarly bodies expressed interest in joining the enterprise. The Institute for Public Administration in Zagreb offered to co-sponsor the conference and arrange one of the streams. In response to a letter sent by RC32 at the request of Rainer Eisfeld and Les Pal, the Research Committee on Public Policy and Governance of the Russian Association for Political Science asked to be involved and to be allowed to nominate speakers. RC05 (Comparative Local Government) also expressed interest in co-sponsoring the conference and organizing several panels. And the University of Zagreb and its Faculty of Political Science agreed to provide organizational and financial support.

The full list of collaborators is therefore:

- IPSA Research Committee 32 (Public Policy and Administration)
- the Croatian Political Science Association
- the Institute of Public Administration, Zagreb
- IPSA Research Committee 5 (Comparative Local Government)
- the Research Committee on Public Policy and Governance of the Russian Association for Political Science
- the Faculty of Political Science of the University of Zagreb
- the University of Zagreb.

Co-chairs of the Conference:

- Hal K. Colebatch (hal@colebatch.com)
- Ivan Koprivic (ikoprivic@pravo.hr)
- Zdravko Petak (zpetak@fpzg.hr)

### The Rationale for the Conference

In the last two decades the countries of central and Eastern Europe have been engaged in regime-reconstruction, and particularly the states of the former Yugoslavia, where the country itself, as well as the regime, had to be re-established. In this context, there has been a particular interest in policy as part of the dynamic of governing, and this conference has been convened to focus on the policy process and the practices by which it is constituted. It identifies the subject as 'policy development' rather than 'policy making' or 'policy analysis', recognizing that policy is generated by a wide range of practices and participants, inside and outside government, and that norm-setting by bodies like the OECD and the EU may be as important as choice by authority figures in government. It recognizes that policy practice is 'put together', and seeks to identify the way that the experiential knowledge of practitioners, as well as the research-based knowledge of academics, is used to inform practice.

The conference was therefore an occasion for both academic observers and policy practitioners to review the nature of policy knowledge and policy practice in the region, and what can be learned from analysis and research from outside the region. The principal outcome of the conference was related to strengthening of the links among researchers and practitioners in the region, in other post-Soviet states, and in the political science profession generally.

### Conference Format

The conference was organized within five streams, running over three days.

1. Analytical/conceptual – stream-chair: Hal Colebatch
2. Policy practice in Europe – stream-chair: Zdravko Petak
3. Reforming public administration in South-east Europe – stream-chair: Ivan Koprić
4. Policy analysis in local governance stream-chair: Hellmut Wollmann
5. Policy in relation to higher education stream-chair: Tihomir Žiljak

The articles published in this issue are related to the second and fifth panel, dealing generally with policy practice in Europe and more specifically with higher education policy. Articles from the other streams have been published yet in the journal *Politička misao: Croatian Political Science Review*, as well as in the journal *Hrvatska i komparativna javna uprava*.

# ON THE PROSPECTS FOR POLICY LEARNING IN POST-DEVOLUTION SCOTLAND

**Ian Sanderson**

*Retired Professor of Policy  
Analysis and Evaluation,  
Leeds Metropolitan University*

Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: studeni 2011.

**Summary** In a context of increasingly complex and difficult policy challenges, serious questions are being raised about the effectiveness of governments. Recent work on the attributes of 'good government' has emphasized the importance of a capacity for learning. In a conception of 'intelligent government' based on Deweyan pragmatism, the capacities of experimentation, learning and inclusive, deliberative policy making are central. The relevance of Deweyan pragmatism to contemporary thinking about reform and improvement of policy making can be seen in Sabel's conception of 'democratic experimentalism'. This article discusses recent developments in government and policy making in Scotland, especially under the SNP administration, to assess the extent to which there are moves towards this pragmatic model, with a focus on recent changes in the relationship with local government and on modes of performance management, scrutiny and 'regulation'.

**Keywords** policy learning, Scotland, pragmatism, democratic experimentalism

## Introduction

There is growing discomfort with existing arrangements of government. Citizens demand greater democracy and transparency. Communities seek more autonomy. Business leaders point an accusing finger at the lazy pace of governments. Interest groups are prodigious in showing displeasure with the way governments resolve their disputes and issues. The

media are eager to report dissent and nurture mistrust. The lack of effective governance ranks high on the list of major societal concerns. (Carneiro, 1999: 3-4)

There is perennial controversy and debate about the extent to which the state should intervene in social and economic processes and in the individuals' lives in order to 'improve' social conditions and people's welfare. The key justi-

fication for intervention, of course, employs the concept of 'market failure' and maintains that the development of social and individual 'pathologies' is unacceptable and cannot be resolved without public policy intervention. From this perspective, then, there is clearly a requirement to ensure that intervention 'does good'. But again we meet controversy: what constitutes 'good government'? Mulgan (2007) argues that this question has been the central issue of political philosophy for well over two thousand years. Nevertheless, he maintains, there are certain key arguments: that "... good government depends on the best people with the best policies being put in charge" (*ibid.*: 3); that rulers should have moral virtues; and that there should be 'rule of law' to protect the citizens' wider interests (*ibid.*: 3-4). The notion of 'good' therefore has an important moral dimension – governments should be 'virtuous' as well as effective.

Lodge and Kalitowski have argued that: "Societies are more complex and less governable than ever before" (2007: 7), and that these trends are undermining the legitimacy of governments. Indeed, Chapman (2004: 23) has argued that there is "a perceived crisis in the ability of government to deliver improved performance in key areas of public service". Much has been written by the OECD about the pressures faced by governments in meeting the challenges posed by contemporary society and their efforts at reform (OECD, 2005, 2010). It is clear that such reform efforts have not been unambiguously successful; they may have produced efficiency gains, but "have not automatically led to better government" (OECD, 2003: 2).

So what constitutes 'better government'? This paper reflects on recent

changes in devolved government in Scotland, particularly with the advent in May 2007 of a Scottish Nationalist administration, and focuses on the role of learning in promoting 'intelligent government'. This notion is based upon ideas from pragmatist philosophy, in particular the work of John Dewey, and the paper elaborates a framework of underpinning ideas drawing on Dewey's version of pragmatist philosophy. It is argued that the central themes emerging from this framework are the key role of processes of experimentation, reflective practice and learning, inclusive public deliberation, and a capacity for adaptation and improvement. This framework of ideas is also evident in Charles Sabel's work on 'democratic experimentalism'. The second part of the paper discusses recent developments in the approach to government and policy making in Scotland, in particular the potential for the development of processes of experimentation and learning within both central and local government, and assesses the extent to which movement towards a model of 'intelligent policy making' can be discerned.

### **The Role of Learning in 'Good Government'**

In prosaic terms, good government can be seen as a matter of 'getting it right' in terms of three elements – people, processes and performance: the right people, doing the right things and getting the right results. From this perspective, it is interesting to reflect on the recent report of the House of Commons Public Administration Select Committee on *Good Government* (House of Commons, 2009a). They argue that good government is a function of five elements: good people (ministers and civil servants);

good process (administration, policy making and legislation); good accountability (individual and organizational); good performance (capacity for assessment and learning); and good standards (transparency and ethical regulation). What is notable here is the focus on people and processes with relatively little emphasis on performance in substantive terms, i.e. achieving the right outcomes. The implications for the approach to policy making are discussed under 'good process', with reference to the need for effective and informed policy deliberation, improved parliamentary scrutiny, more trialling and piloting of policies, and more learning from experience in other countries. Under 'good performance', considerable emphasis is given to the improvement of government's capacity to evaluate performance effectively and to learn from past experience:

There must be the right frameworks in place to encourage good organizational performance in government. This means making sure that mechanisms for assessing performance do actually evaluate the results of governmental activity, including how well organizations are achieving their objectives, and can pinpoint what organizations need to do to improve their performance. It will include learning from past performance: successes as well as mistakes or failures. (*ibid.*: 34)

The capacity for learning in government is seen as central to the development of a more strategic and focused approach – of a 'smarter state' – and it is argued that "... the ability of government to learn effectively from past experience will become more important in the future..." (*ibid.*: 51). This echoes the message from a range of other recent work

on contemporary challenges facing government. Thus, a joint programme of work on the 'smarter state' by IPPR and PWC (2009) was premised on the argument that "... the state needed to adapt and respond to a number of long-term challenges arising from social, economic, environmental, and technological change" (*ibid.*: 7). What was needed was "... a smarter and more effective state ... acting as a locus for sharing knowledge and learning; fostering and incentivising innovation; empowering professionals and users; and providing leadership" (*ibid.*: 11). In the House of Commons Public Accounts Committee (2009b: 9) report on 'Learning and Innovation in Government', it was argued:

The size and complexity of Government initiatives, along with the pressures of, for example, the economic downturn, the ageing population and climate change, mean that the public sector's ability to learn from past experience and to innovate is more important than ever.

In his commentary on the need to reform the state, Rawnsley (2009) also talks about the 'smarter state' and also introduces the concept of the 'intelligent state'. Some 30 years ago, Etheredge (1981) discussed the notion of 'intelligent government' emphasizing the moral dimension as well as effectiveness, which is consistent with Mulgan's position on 'good government' referred to above. Moore's (1995) discussion of 'public value' emphasizes two key propositions about the conditions for good government: first, the importance of healthy democratic political processes through which citizens can express a shared moral aspiration for a better society; and, second, the importance of knowledge, intelligence and learning as the basis for confidence

that government is doing the best it can to deliver on that aspiration.

Amongst the conditions for good, 'intelligent government', the approach to policy making is central. This is emphasized in Chapman's (2004: 23) critique of "... traditional mechanistic command-and-control approaches..." in government which, he argues, are inadequate for dealing with the implications of increasing complexity, interconnectedness and globalization; rather "... a new intellectual underpinning for policy is required" (*ibid.*: 31). Chapman argues that this underpinning can be provided by systems thinking and practice, in particular an understanding of complex adaptive systems and the need to adopt an evolutionary approach to system improvement and policy development, which "... involves encouraging diversity and experimentation and subsequently discovering what leads to the best combination of desirable and robust improvement" (Chapman, 2004: 68). Moreover, this evolutionary process of improvement needs to be inclusive of all stakeholders and interests, to be truly participative in developing "... deliberative strategies for innovation, evaluation, learning and reflection" (*ibid.*: 87):

Systems practice does involve generating new insights, new approaches, new procedures and so on, but it is critical... that they emerge from a learning process in which as many stakeholders, end-users and delivery agents are involved as possible. It is only by integrating their different perspectives and values into the learning process that the resulting actions will deal effectively with inherent complexity, including multiplicity of views and aspirations. (*ibid.*: 89)

There is now quite a substantial literature on the implications of work on complex systems for contemporary policy making (Geyer and Rihani, 2010; Sanderson, 2006, 2009). Three key themes that emerge from this work are, first, the limitations on our ability to predict the future course of social systems, to specify in advance definitive courses of action to achieve defined goals and the importance of unintended consequences; second, the need for caution in intervening in such social systems – what Elliot and Kiel (1997: 73) call 'gentle policy action' – and advocacy of 'trial-and-error' experimentation as a basis for a learning model of policy making; and, third, the need to involve all stakeholders and interests in deliberation and debate around policy issues, both in defining the nature of problems and issues to be addressed and in identifying potential courses of action to try out.

### **A Pragmatic Conception of 'Intelligent Government'**

The salience of these themes has been reinforced by recent increasing recognition of the potential value of pragmatist philosophy in providing a framework for thinking about contemporary policy making (Biesta and Burbules, 2003; Marsh and Spies-Butcher, 2009). Elsewhere, I have argued that John Dewey's version of pragmatism complements ideas from work on complex systems to underpin a 'neo-modernist' conception of policy making that avoids both the 'instrumental rationality' that reduces policy making to a technical exercise of application of scientific evidence and expertise, and the postmodernist rejection of any foundation in reason as the basis for enlightened social change (reference anonymised).



There are three key elements to Dewey's pragmatism that contribute to this conception of policy making. The first is Dewey's account of knowledge, which he developed within the framework of a philosophy of action, in which knowledge develops through our transactions with our environment in our efforts to change and improve the world and to resolve problematical situations. Dewey rejected both the foundationalist conception of knowledge that mirrors an objective reality and the subjectivist relativism that has subsequently been advocated in his name by Richard Rorty (1980, 1999). He argued that the route to knowledge was through the scientific method of experimentation applied in the solution of problems, whereby we test our ideas in practice, and if they are successful in terms of consequences, we are warranted in asserting their validity:

The test of ideas, of thinking generally, is found in the consequences of the acts to which the ideas lead, that is in the new arrangement of things which are brought into existence. Such is the unequivocal evidence as to the worth of ideas which is derived from observing their position and role in experimental knowing. (Dewey, 1984: 109)

However, this warrant is always provisional; Dewey's is a fallibilist position in which all knowledge is open to further interpretation, revision and criticism. Moreover, and this takes us to the second element, Dewey insisted that this process of 'experimental knowing' was not a technical exercise, but rather a form of practical directed inquiry, and he refers to the 'method of intelligence' to indicate the importance of practical judgment in a context which cannot be isolated from consideration of the ends,

values and interests embodied in the problematical situations we are seeking to resolve. For Dewey, then, science did not have a unique status apart from other forms of directed inquiry, but what was crucial was 'effective and organized inquiry' employing the experimental method and the application of intelligence:

(T)he recognition that intelligence is a method operating within the world... affords a sure foundation for other more specialized forms of knowing... There is no kind of inquiry which has a monopoly of the honorable title of knowledge. The engineer, the artist, the historian, the man of affairs attain knowledge in the degree they employ methods that enable them to solve the problems which develop in the subject matter they are concerned with. As philosophy framed upon the patterns of experimental inquiry does away with all wholesale skepticism, so it eliminates all invidious monopolies of the idea of science. By their fruits we shall know them. (*ibid.*: 176)

Therefore, in Dewey's pragmatist account of thought and action as problem solving, the process of inquiry involves reciprocal determination and revision of both ends and means in the attempt to address problems. However, consideration of ends – of what is desirable to seek to achieve – requires the process of inquiry to be opened up for wider public debate and deliberation; this is the third key element of Dewey's account. Sleeper (2001) points to the key role of communication in Dewey's 'transformational ontology'; Dewey believed that the resolution of social problems required free and open communication: "The essential need... is the improvement in the

methods and conditions of debate, discussion and persuasion” (Dewey, 1954: 208), and he was passionately committed to the ideal of participatory democracy as the political expression of the functioning of the experimental method, whereby differences and conflicts over ends and values and over means to achieve them can be resolved through the application of creative intelligence (Dewey, 2000: 81).

Democracy will come into its own, for democracy is a name for a life of free and enriching communion... It will have its consummation when free social inquiry is indissolubly wedded to the art of full and moving communication. (Dewey, 1954: 184)

Dewey’s pragmatism provides a normative basis for an approach to policy making that emphasizes the role of experimentation and learning and of inclusive public participation and deliberation, and embodies a form of ‘practical rationality’ that rejects the technocratic privileging of ‘scientific evidence’ but insists on the validity of a range of forms of knowledge and the rationality of debate about ends and values. These themes have been developed in more recent seminal contributions to ideas about policy making. Thus, Donald Campbell’s vision of the ‘experimenting society’, founded upon a commitment to innovation, ‘social reality-testing’, learning and democratic participation (Campbell and Russo, 1999) owes a clear (if under-acknowledged) debt to Deweyan pragmatism with “... commitment to science as a systematic and skeptical search for usable knowledge... combined with an American liberalism that assumes an informed and reasonable public debating its differences and concerns in a democratic fashion, desir-

ous of improving the quality of life for all...” (Beauregard, 1998: 213). Majone’s (1989) analysis of policy making as ‘argumentation’ – a communicative, practical activity undertaken in complex and ambiguous institutional and moral contexts – emphasizes the importance of a capacity for learning and the role of public deliberation in clarifying the institutional, social and moral issues raised by policy choices. More recent literature on deliberative policy making emphasizes the need for free and open dialogue between all stakeholders in policy issues to reach negotiated and agreed solutions and to build the trust relationships required for collaboration, learning and creativity (Hajer and Wagenaar, 2003; Fischer, 2009). Fischer draws explicitly on Dewey’s work in his discussion of ‘deliberative-analytic’ policy inquiry in which public deliberation is democratized by new forms of collaboration between experts and citizens.

#### **‘Democratic Experimentalism’ as Pragmatic Intelligent Government**

The relevance of Deweyan pragmatism to contemporary thinking about reform and improvement of government and policy making can be seen in Charles Sabel’s conception of ‘democratic experimentalism’ (Dorf and Sabel, 1998; Sabel and O’Donnell, 2000; Sabel, 2004; Sabel and Zeitlin, 2008). Sabel’s concern is to develop “... a new model of institutionalized democratic deliberation that responds to the conditions of modern life” (Dorf and Sabel, 1998: 283) and, in particular, avoids the limitations of reform models such as the ‘new public management’ and ‘interactive governance’ that are based upon the principal-agent separation with its attendant barriers to coordination and learning (Sabel, 2004).

The proposed new model of democratic experimentalism draws on innovations in the private sector "... that suggest institutional devices for applying the basic principles of pragmatism to the master problem of organizing decentralized, collaborative design and development under conditions of volatility and diversity" (Dorf and Sabel, 1998: 286). These innovations, inspired from Japan, involve the use of benchmarking to challenge existing practice and suggest new potential solutions and a decentralized, collaborative approach to product design, development and production with continuous monitoring and error correction as a basis for learning.

Applied to the public sector, democratic experimentalism provides "... a form of collective problem solving suited to the local diversity and volatility of problems that confound modern democracies, while maintaining the accountability of public officials and government..." (*ibid.*: 314). It is argued that local government is the basis for effective government if it has the capacity to adjust and adapt to local circumstances and achieve co-ordination between various services. Benchmarking can be used to challenge existing practices and promote learning between localities; goals are agreed and services designed in close collaboration with citizens and with reference to best practice; performance is monitored and evaluated as a basis for learning how to improve and the lessons are fed back into redesign of goals and practices. This approach to learning entails continuous collaboration between service providers and citizen users in setting goals, designing services and in monitoring and evaluation. This form of democracy is termed a 'directly deliberative polyarchy': *directly* because citizens

generate solutions to problems that affect them; *deliberative* because argument is used to disentrench settled practices and decisions are made by reason giving through discussion; *polyarchy* because localities learn from, discipline and set goals for each other (*ibid.*: 320; Sabel and Zeitlin, 2008: 276).

Sabel and Zeitlin (2008: 276-277) argue that this model provides "... a form of experimentalist governance in the pragmatist sense..." and is a "... machine for learning from diversity..." It provides a model of exploratory problem solving that challenges existing practices, assumptions and interests through participatory and deliberative processes and through the constant search for improvement and better solutions to problems. The pragmatist credentials of this model are indicated in Dorf and Sabel's (1998: 326) reference to "... the disruptive effects of deliberative problem solving on settled interests..." and in the following from Sabel (2004: 11-12):

In the pragmatism of Dewey and James it is the nature of our world, and our apprehension of it, that experience regularly unsettles our guiding assumptions. So we can think of these new institutions as pragmatist in that they systematically provoke doubt, in the characteristically pragmatist sense of an urgent suspicion that their own routines – habits gone hard, into dogma – are poor guides to current problem solving.

Moreover, this problem-solving model is consistent with the ideas on 'trial-and-error' experimentation and learning from the literature on complexity referred to above. Thus, Sabel (2004: 12) emphasizes the role of search networks that allow actors to find others who have experience of solving similar

problems. Such networks can cope with volatile, rapidly-changing settings because "... they are good at searching 'rugged' terrains (in which there are many hillocks and mountains, but no soaring peak that affords a panoramic view)...". There are echoes here of Stuart Kauffman's (1995) discussion of 'patching' as a process of searching 'rugged fitness landscapes' for good compromise solutions to complex problems. Kauffman (1995, ch. 11) argues that shared learning between decentralized, semi-autonomous units results in a better outcome than could be achieved through a centrally-directed process. Key assumptions are, firstly, a degree of autonomy and freedom for units to experiment to find the best local solution and, secondly, the capacity for good communication, discussion and shared learning between units to improve the collective outcome. Kauffman concludes with a reference to the benefits of open, federalist, democratic systems in promoting experimentation and learning along the lines of his 'patching' model.

Charles Sabel applied his ideas on democratic experimentalism to the post-devolution situation in Scotland at an OECD conference on devolution in Glasgow in 2000 in a paper with Rory O'Donnell (Sabel and O'Donnell, 2000). They argue that devolution occurred in a context where many governments were devolving authority to lower levels, encouraging local experimentation and direct participation by citizens in governance processes. They saw evidence of 'the new problem-solving model' in some instances of the local governance of economic development and schooling in Scotland prior to devolution, and referred to work by the Scottish Council Foundation 'think tank', which argued

that creation of a new parliament and executive provided an opportunity to promote effective, inclusive, democratic governance, with strong participation of citizens and stakeholders in deliberative problem solving.

Sabel and O'Donnell saw potential in a post-devolution Scotland for the development of the pragmatic model of democratic experimentalism. In this model, the role of the 'framing centre' is to create and support the context for experimentation and learning:

...to create a framework for experimentation by defining broad problems, setting provisional standards, pooling measurements of local performance, aiding poor performers to correct their problems, and revising standards and overall goals according to results. (Sabel and O'Donnell, 2000: 17)

Within this framework, 'local units' do the problem solving, experimenting with cross-cutting solutions, working in networks crossing boundaries to solve problems and share results, and involving local citizens in the process. Governmental performance is then subject to scrutiny by the legislature and by citizens. Sabel and O'Donnell appeared to be optimistic about the potential for the development of this model of governance in Scotland, arguing that there were already examples to provide the basis upon which to build.

#### **Devolution in Scotland: A Stimulus to Policy Innovation and Learning?**

Devolution in Scotland was enacted in the Scotland Act 1998 which established the Scottish Parliament with powers to make laws within certain parameters and created the Scottish Exec-

utive to provide a devolved administration answerable to the Parliament. The first elections to the new Scottish Parliament were held on 6th May 1999 and a coalition of Labour and Liberal Democrat parties formed a Government. The Parliament has the power to legislate across a wide range of 'devolved' policy areas in Scotland, including education, health, crime and justice, agriculture, environment, transport, economic development and local government, but important matters remain 'reserved' to the UK Parliament, notably defence, foreign affairs and social security. Scotland receives funding in the form of a block grant from the UK Parliament, calculated by a method called the 'Barnett Formula' (which gives Scotland a share of UK spending broadly in proportion to the population), and is free to allocate resources as decided by the Scottish Government and Parliament. Apart from some powers over local taxation, the Scottish Parliament has only a power to vary the basic rate of income tax by three per cent, but this power has not been used to date (Commission on Scottish Devolution, 2009).

In the run-up to devolution much was made of the opportunity for a 'new politics' in Scotland and the potential to provide a framework for a broader and more radical reform of government – a less partisan, less confrontational, more cooperative, participative, inclusive and consensual approach: a new relationship between governors and governed (Keating, 2010: 30-31). These aspirations were reflected in the recommendations of the Consultative Steering Group that was set up on a cross-party basis to devise the principles and processes for the new Government and Parliament: political power should be shared across

Scotland; accountability should be clear; policy making should be open, participative and responsive; and equal opportunities for all should be promoted across the Scottish governance system (Scottish Office, 1998). There was also a strong expectation that devolution would open up space for the development of more distinctive *Scottish* policy through stronger policy innovation and divergence from England, with greater potential for policy transfer and learning as the scope for experimentation innovation and divergence increased (Mooney *et al.*, 2006; Muir, 2010).

In general, devolution is widely perceived as a success. The Commission on Scottish Devolution (2009: 5) concluded that "... devolution has been a real success", found that the Scottish Parliament is popular with the Scottish people who praised its effectiveness, transparency and openness, and concluded that "... allowing domestic public policy in Scotland to reflect more effectively the views and preferences of the population is clearly an objective of devolution, and it has manifestly been achieved" (*ibid.*: 58). Keating (2002: 6) found early positive signs of a 'new politics' with stronger participation by MSPs and civil society more generally, arguing that the Scottish Parliament "... sustains a debate about public policy that was scarcely possible before devolution and draws in many more actors into the policy process", with particular reference to the more active role of committees in encouraging new policy communities.

Indeed, this strengthening of a more open, pluralist and consensual approach to policy making is perhaps the most evident outcome of devolution. Keating (2010) argues that the Scottish policy style has been more consensual in ap-

proach than in England, with a stronger involvement of interest groups and stakeholders and a more positive relationship with public service professionals; he refers to "... a willingness to negotiate with groups and stakeholders and less tendency to confrontation, whether with public sector professionals, trade unions or the poor and deprived" (*ibid.*: 98). He argues that channels of access for interest groups to the policy process have increased with devolution, especially for business and the voluntary sector, making the political system more pluralist. However, as a consequence, greater demands have been placed on such interest groups and stakeholders, and some complaints of 'consultation fatigue' have emerged together with an element of disillusionment about the degree of influence actually achieved on policy, especially from the voluntary sector. Lyall's (2007) analysis of science and innovation policy, for example, found a degree of skepticism amongst some stakeholders about the degree to which enhanced access for interest groups and the more consultative approach had actually influenced policy outcomes, and suggested that there was still a lack of an institutional framework to promote genuine dialogue and engagement and facilitate the development of policy networks within which learning could occur.

Nevertheless, it would appear that such institutional capacity has been developing since devolution and is stronger in some sectors than others – for example, social and educational policy have been highlighted for positive comment (Lyall, 2007; Birrell, 2010). Moreover, Keating (2010) argues that policy capacity within the Scottish Government has been strengthened significantly since devolution with enhanced support for

Ministers and a growth in research and analysis capacity in departments to support policy formulation and implementation. Following devolution, analytical capacity in the Scottish Executive was rather fragmented with economists and statisticians largely located in departments, but social research more centralized in a Central Research Unit. Between 2001 and 2005, new Analytical Services Divisions (ASDs) were created in departments, bringing together analysts in the three professions to provide integrated analytical support focused on Ministers' priorities and departments' policy agendas. The strengthening of analytical capacity is also indicated by the increase in the number of professional analysts from about 185 in 2002 to nearly 300 in 2008.

In terms of the contribution to a learning model of policy making, four aspects of the role of Analytical Services can be highlighted for particular emphasis. First, undertaking reviews of available evidence of 'what works' and developing the evidence base to inform new policy development; second, undertaking policy evaluation to assess effectiveness and impact and learn lessons from implementation to inform policy improvement and, again, future policy development; third, creating the space for discussion and debate of the available evidence and its implications for policy; and, fourth, working to ensure that the messages from such research, evaluation and analytical work are transmitted into the policy-making arena and actually do have an impact on policy formulation, change and improvement. In this sense, we can see Analytical Services within government as providing the 'institutional capacity' to support policy innovation and learning within government.

The election of the Scottish National Party (SNP) to government in May 2007 signaled a significant change in the approach to government in Scotland. The SNP Government established an explicit outcome-focused approach, an attempt to move away from micro-managing delivery, which was seen as the legacy of previous coalition administrations, towards a focus on improving performance in terms of defined outcomes, expressed in a National Performance Framework (NPF). According to Keating (2010: 121), the NPF represents "... an ambitious effort to increase policy capacity..." and an attempt "... to adopt a more pro-active, synoptic and rational policy process based on coherent objectives..." (*ibid.*: 204), part of the development of a more strategic and analytical approach. This approach has been manifested recently in the development of a number of outcome-focused strategic policy frameworks covering, for example, drugs, smoking, health inequalities, poverty and income inequality, early years and alcohol. These frameworks signal an attempt to take a joined-up, cross-cutting approach to policy development and a strengthening of the use of evidence and analysis (Sanderson, 2011).

Consequently, there are indications in recent developments within the Scottish Government on policy making and evaluation of a desire to move towards some aspects of the model of 'intelligent policy making', albeit tempered by the 'realities of government' and a recognition of the challenges involved in achieving genuinely collaborative approaches, experimentation, innovation and learning. There are some positive signs, for example, in the strategy for tackling health inequalities, which

involves a strengthening of the role of evaluation in policy learning and the piloting of 'learning networks' in a number of sites to encourage experimentation with new approaches (Scottish Government, 2008). The approach of the SNP Government in this strategy, in the other new strategic policy frameworks, and in developing a new, more collaborative relationship with local government can be seen as indicating a strengthening of the 'Scottish policy style' identified by Keating (2010: 216) as involving "partnership, stakeholder empowerment, ... consensus, and learning by doing".

#### **'Localism' and the Prospects for Learning in Scottish Local Government**

The SNP Government's attempt to develop a new relationship with local government represents an important element in their programme to devolve powers and responsibilities and establish a new 'regulatory regime'. A new Concordat between the Scottish Government and the Convention of Scottish Local Authorities (COSLA) was agreed in November 2007 as a key element in the new SNP Government's move towards an outcomes-based approach to governance. It affirmed the principles of localism and established Single Outcome Agreements (SOAs) between local authorities and central government as the means by which local and national priorities would be accommodated within the National Performance Framework (NPF) (Scottish Government and COSLA, 2007). Since 2009, SOAs have been agreed between the Scottish Government and Community Planning Partnerships (CPPs) in order to ensure a coherent approach within localities in which all partner and stakeholder plans

are aligned to the NPF (Scottish Government, 2011).

The Concordat was intended to signal a new approach to governance in Scotland that appears, on the face of it, to represent a move towards the principles of ‘democratic experimentalism’:

It represents a fundamental shift in the relationship between the Scottish Government and local government, based on mutual respect. Under the terms of this new partnership, the Scottish Government will set the direction of policy and the over-arching outcomes that the public sector in Scotland will be expected to achieve. The Scottish Government’s intention is to stand back from micro-managing that delivery, thus reducing bureaucracy and freeing up local authorities and their partners to get on with the job. (Scottish Government and COSLA, 2007: 7)

A key element in this new approach is the framework for regulation, inspection and scrutiny and the promise of a relaxation of the ‘top-down,’ ‘audit’ approach that had developed over the years. Thus, in a major review of scrutiny arrangements undertaken for the Scottish Government, Professor Lorne Crerar referred to the “... increase in indirect supervision of public service delivery through increased inspection, audit and regulation... (due to) ... a lack of confidence in service delivery...” (Scottish Government, 2007: 2). The Scottish Government adopted Crerar’s recommendations for a simplified and more coherent approach which was more transparent, risk-based and proportionate, and relied much more on service providers taking “... greater responsibility for monitoring and evaluating their own performance and tackling poor performance when it

occurs” (*ibid.*: 16). In the local government context, this was heralded as a “... fundamental shift...” that was consistent with the rationale of the Concordat (Audit Scotland, 2010).

This new framework therefore provides the potential for an approach to service development and improvement consistent with the key principles of ‘democratic experimentalism’ – based more on local experimentation and learning, with greater use of benchmarking and self-evaluation, and strong citizen engagement and partnership working, than on ‘top-down’ inspection and audit processes. However, it is evident from work by Audit Scotland (2010, 2011) that these ‘fundamentals’ of the democratic experimentalist model are not yet very well developed and that many local authorities and CPPs appear to be struggling with the transition to the new framework. Thus, in typically diplomatic language, Audit Scotland suggest that “... further work is needed by councils to develop benchmarking programmes that cover all of their services” (2011: 25); “... the maturity and effectiveness of self-evaluation is currently under-developed” (2010: 7); there is “... wide variation in councils’ approaches to engaging with citizens” (2011: 21); and “... the level and maturity of Community Planning Partnerships differs significantly from area to area” (*ibid.*: 23). In particular, Audit Scotland emphasise the importance of self-evaluation and the need to develop capacity to undertake such evaluation effectively:

The ability of councils to undertake robust and reliable self-evaluation of the effectiveness of their corporate processes, performance of services and impact on the local area, is central to a reduction in levels of exter-



nal scrutiny undertaken by all scrutiny bodies...

There is a need for substantial improvements in the quality of self-evaluation processes and information in individual councils and services, in order to achieve further reductions in the amount of scrutiny activity required to provide public assurance. (Audit Scotland, 2010: 7-8)

Recognising the importance of self-evaluation to this scrutiny reform agenda, local authorities and CPP member organizations are being encouraged to adopt a Public Service Improvement Framework (PSIF), which is based upon four quality improvement frameworks – the European Foundation for Quality Management (EFQM) model, the Investors in People (IiP) framework, the Customer Service Excellence Standard, and the Best Value framework. A leading role in promoting the PSIF is being played by the Improvement Service (2011), which is an organization created to support local authorities and their partners in building capacity for continuous improvement. Key elements include identifying good practice and promoting sharing and learning across the local government community, promoting collaborative working and a 'learning culture' (Improvement Service, 2011). A majority of local authorities in Scotland now use the PSIF as a basis for self-evaluation, and it is being rolled out to CPPs during 2011.

The role of the Improvement Service in supporting this capacity for learning and improvement that is crucial to the success of the Scottish Government's agenda, has been reinforced by devolving ownership and responsibility to local government – to local councils, COSLA and SOLACE (Society of Local Author-

ity Chief Executives). This has helped to shift the emphasis away from 'top-down' scrutiny based on inspection and audit towards an approach whereby the local government community in Scotland takes responsibility for assuring effective performance and improvement. From the Scottish Government's perspective, there remains an ongoing need for external scrutiny:

A degree of challenge of a council's self-evaluation will always be required to provide strong, independent public assurance. ... Credible public assurance relies on clear, evidence-based, independent evaluations and accessible public reports. (Audit Scotland, 2010: 8)

It is evident, therefore, that the Scottish Government is pursuing a rather cautious process of seeking to devolve power and responsibility to local government, but subject to assurances that the local government community can 'step up' and develop the required capacity to deliver services at the required standards and to achieve performance improvement based on self-evaluation and effective public reporting and accountability. There is evidence at present, as we have seen, that although progress is being made, the level of capacity that is perceived as required for this model of 'self-regulation' to operate effectively has not yet been achieved, and that there is an ongoing need for capacity building. Consequently, there will be continued 'top-down' pressure from the Scottish Government and Audit Scotland to push forward the development of such capacity, but the role of the Improvement Service will be increasingly important.

This balance between 'top-down' and 'bottom-up' approaches is manifested, on the one hand, in the operation

of the Best Value audit system by Audit Scotland and, on the other hand, by the role of the Improvement Service in helping local authorities develop self-evaluation and performance improvement processes. The duty of Best Value is a statutory duty of continuous performance improvement deriving from the Local Government in Scotland Act 2003 and requires Audit Scotland to undertake periodic audits of local authorities to assess the effectiveness of corporate strategy, partnership working, community engagement, performance management and use of resources, achievement of service standards and local and national outcomes and National Performance Framework indicators, and equalities and sustainability. A review of the first round of Best Value audits (Grace *et al.*, 2007) concluded that the system was broadly credible and effective, but raised some concerns about the extent to which the process supported continuous improvement.

Based on these findings, the Accounts Commission revised the Best Value framework and launched a number of 'Best Value 2' (BV2) pilots to test the revised approach (Accounts Commission, undated). A subsequent evaluation of these pilots identified some disagreements about the role of Audit Scotland in supporting performance improvement. Some felt that Audit Scotland was not doing enough and should do more to share good practice and support improvement; whereas others felt that this responsibility should not lie with Audit Scotland, as it could potentially undermine the quality of its core scrutiny activity, but rather with the Improvement Service (Ipsos MORI, 2010: 31). This difference of view is interesting in that it highlights the tension between the scru-

tiny and improvement agendas – between, on the one hand, the 'top-down' interest in audit and accountability and, on the other hand, the need to encourage local authorities' interest in learning how to perform better.

This debate over the role of Audit Scotland and the Improvement Service indicates that the approach to developing an appropriate model of regulation is still evolving over time through a process of learning and adaptation, which again illustrates the principles of pragmatic problem solving through 'trial-and-error' – through successive cycles of implementation, review, piloting and evaluation. Again, it conveys a sense of the 'patching' model discussed by Stuart Kauffman (1995) as an approach to seeking compromise solutions to complex problems. It provides another dimension to illustrate the way in which a form of 'experimentalist governance' may be developing in Scotland. Turning to the role of the Improvement Service, the way in which it is strengthening its support for local authorities to implement the PSIF self-evaluation framework and fostering the development of 'communities of practice' (COPs) around knowledge management and for those leading self-evaluation in councils, indicates a strengthening of the 'bottom-up' element in the regulatory framework. In particular, work on knowledge management and COPs are seen as a key element in the drive to strengthen the capacity for learning across local government and Community Planning Partnerships: COPs provide a forum ('space') for people to discuss current challenges, explore new ideas, share experiences and identify good practice as a basis for learning (Improvement Service, 2011). COPs have been developed for knowledge

management and the PSIF, but there is no evidence as yet as to their effectiveness in promoting learning.

### Conclusion

It remains to be seen whether local government in Scotland can develop the capacity for experimentation, learning and improvement and achieve the degree of direct citizen engagement and participation that would indicate progress towards 'democratic experimentalism' and, more generally, the pragmatic model of 'intelligent government'. There are clearly moves in this direction, not least due to the ostensible commitment of the Scottish Government to devolve power and responsibility to local government through the Concordat agreement within the context of the National Performance Framework, which links performance expectations to the achievement of outcomes. However, this shift away from the traditional 'top-down' model of regulation based on audit and inspection will require time for capacity to develop in local authorities and local bodies to play an effective role in 'self-regulation' processes, and there is evidence that key processes of citizen engagement and self-evaluation do require strengthening. The process of change in the approach to regulation and governance appears to be evolving through a classic pragmatic 'trial-and-error' model, seeking out compromise moves forward to an appropriate solution – an appropriate balance of central scrutiny and local self-regulation.

As regards developments within the Scottish Government, I have argued that there are indications in the work that is progressing on policy making and evaluation of a desire to move towards some aspects of the model of 'intelligent pol-

icy making', albeit tempered by the 'realities of government' and a recognition of the challenges involved in achieving genuinely collaborative approaches, experimentation, innovation and learning. There are some positive signs, for example, in the review of policy making, in the new strategy for tackling health inequalities and in the approach to developing new strategic policy frameworks. This approach clearly seeks to achieve a balance between different 'interests' in the policy process, combining evidence of effectiveness with practitioner views on feasibility and public and interest group perspectives on desirability.

In relation to the potential for learning from policy divergence and differentiation across the UK due to devolution, it is evident that the promise of strong innovation in a 'policy laboratory' has not (yet) been realized, although examples of divergence are increasing following the election of the SNP Government. This may have sharpened the political and ideological drivers of divergence, but arguably has not strengthened processes of learning. Indeed, political differences between England and Scotland may actually be a hindrance to learning on this level and a spur to the motivation to 'do things differently' – thus promoting the search for innovative policies within the Scottish Government. And this may be strengthened following the re-election of a majority SNP Government in May 2011 with a renewed focus on achieving independence. More generally, the relationship between innovation and learning is not straightforward; thus, a focus on 'learning' that involves emulating what appears to have worked elsewhere may suppress new, innovative thinking (as well as being risky if due regard is not given to the influence of contextual circumstances).

In conclusion, it remains to be seen whether or not a new approach more consistent with the tenets of 'intelligent government' will succeed in becoming established in Scotland, given the previous disappointments in the post-devolution period and the acknowledged difficulties associated with developing experimentation, a 'learning culture' and deliberative politics. It is evident that there are two particular challenges: first, the development of deliberative forums that are inclusive of the range of interests and knowledge salient to the discussion of policy issues and which can articulate and clarify values and issues of

ethical-moral concern as well as issues of substantive dispute; and, second, the need for a stronger emphasis on the 'trial-and-error' model of policy making – on the role of experimentation and piloting and on how evaluation can be a more effective driver of learning and improvement. A genuine commitment to open deliberation, experimentation and learning would constitute a key pillar of a model of good government, with a robust ethical foundation sustained by real openness and transparency, that could provide a much-needed exemplar in our troubled times.

## REFERENCES

- Accounts Commission. Undated. *Accounts Commission Response to the Ipsos MORI Evaluation of the BV2 Pathfinder Audit Process*. Edinburgh: Accounts Commission.
- Audit Scotland. 2010. *National Scrutiny Plan for Local Government 2010/11: A Summary of Local Government Strategic Scrutiny Activity*. Edinburgh: Audit Scotland.
- Audit Scotland. 2011. *An Overview of Local Government in Scotland 2010*. Edinburgh: Audit Scotland.
- Beauregard, R. A. 1998. The Deeper Context of the Experimental Society, in: W. M. Dunn (ed). *The Experimenting Society: Essays in Honor of Donald T. Campbell*, Policy Studies Review, 11. New Brunswick: Transaction Publishers, 211-227.
- Biesta, G. J. J. and Burbules, N. 2003. *Pragmatism and Educational Research*. Lanham MD: Rowman and Littlefield.
- Birrell, D. 2010. Devolution and Approaches to Social Policy, in: G. Lodge and K. Schmuecker (eds). *Devolution in Practice 2010*. London: Institute for Public Policy Research, 125-140.
- Campbell, D. T. and Russo, M. J. 1999. *Social Experimentation*. Sage Classics 1. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Carneiro, R. 1999. A Changing Canon of Government: From Custody to Service, Symposium on *Government of the Future: Getting from Here to There*, PUMA/SGF, 99, 3. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Chapman, J. 2004. *System Failure: Why Governments Must Learn to Think Differently*. 2nd edn, London: Demos.
- Commission on Scottish Devolution. 2008. *Serving Scotland Better: Scotland*

- and the United Kingdom in the 21st Century. Edinburgh: Commission on Scottish Devolution.
- Dewey, J. 1954. *The Public and its Problems*. Athens: Swallow Press.
- Dewey, J. 1984. The Quest for Certainty, in: J. A. Boydston (ed). *John Dewey: The Later Works 1925-53*, 4. Carbondale: Southern Illinois University Press, 19-29.
- Dewey, J. 2000. *Liberalism and Social Action*. New York: Prometheus Books.
- Dorf, M. C. and Sabel, C. F. 1998. A Constitution of Democratic Experimentalism. *Columbia Law Review*, 98 (2), 267-472.
- Elliot, E. and Kiel, L. D. 1997. Non-Linear Dynamics, Complexity and Public Policy: Use, Misuse and Applicability, in: R. A. Eve, S. Horsfall and M. E. Lee (eds). *Chaos, Complexity and Sociology*. Thousand Oaks: Sage Publications, 64-78.
- Etheredge, L. S. 1981. Government Learning, in: S. L. Long (ed). *The Handbook of Political Behaviour*, 2. New York: Plenum Press, 73-161.
- Fischer, F. 2009. *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press.
- Geyer, R. and Rihani, S. 2010. *Complexity and Public Policy*. London: Routledge.
- Grace, C., Nutley, S., Downe, J. and Martin, S. 2007. *Decisive Moment: The Independent Review of the Best Value Audit*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Gray, J. 2008. We Trusted this Country: Look How it Treats Us, *Observer*, 10th February.
- Hajer, M. and Wagenaar, H. (eds). 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 33-59.
- House of Commons. 2009a. *Good Government*. Eighth Report of the Public Administration Select Committee, Session 2008-9. London: The Stationery Office.
- House of Commons. 2009b. *Learning and Innovation in Government*. Forty-third Report of the Public Accounts Committee, Session 2008-9. London: The Stationery Office.
- Improvement Service. 2009. *Annual Report 2008-09*. Broxburn: Improvement Service.
- Improvement Service. 2011. Website at <http://www.improvementservice.org.uk> (accessed on 7th June 2011).
- IPPR and PWC. 2009. *Towards a Smarter State: A Joint Programme from IPPR and PricewaterhouseCoopers*. London: PricewaterhouseCoopers.
- Ipsos MORI. 2010. *Independent Evaluation of BV2 Pathfinders*. London: Ipsos MORI.
- Kauffman, S. 1995. *At Home in the Universe: The Search for Laws of Complexity*. London: Penguin Books.
- Keating, M. 2002. Devolution and Public Policy in the UK: Divergence or Convergence?, in: J. Adams and R. Robinson (eds). *Devolution in Practice: Public Policy Differences within the UK*. London: Institute for Public Policy Research, 3-12.
- Keating, M. 2010. *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Lodge, G. and Kalitowski, S. 2007. *Innovations in Government: International Perspectives on Civil Service Reform*.

- London: Institute for Public Policy Research.
- Lyall, C. 2007. Changing Boundaries: The Role of Policy Networks in the Multi-Level Governance of Science and Innovation in Scotland. *Science and Public Policy*, 34 (1), 3-14.
- Majone, G. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Marsh, I. and Spies-Butcher, B. 2009. Pragmatism and Neo-Classical Policy Paradigms in Public Services: Which is the Better Template for Program Design. *Australian Journal of Public Administration*, 68 (3), 239-255.
- Mooney, G., Scott, G. and Williams, C. 2006. Introduction: Rethinking Social Policy through Devolution. *Critical Social Policy*, 26 (3), 483-497.
- Moore, M. H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Muir, R. 2010. Crime and Justice After Devolution, in: G. Lodge and K. Schmuecker (eds.). *Devolution in Practice 2010*. London: Institute for Public Policy Research, 166-188.
- Mulgan, G. 2007. *Good and Bad Power: The Ideals and Betrayals of Government*. London: Penguin Books.
- OECD. 2003. *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD. 2005. *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD. 2010. *Value for Money in Government: Public Administration after New Public Management*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Rawnsley, A. 2009. The Parties Turn Back to Politics in Primary Colours, *The Observer*, 11th October.
- Rorty, R. 1980. *Philosophy and the Mirror of Nature*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Rorty, R. 1999. *Philosophy and Social Hope*. London: Penguin Books.
- Sabel, C. F. 2004. *Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability*. New York: Columbia Law School. Accessed at <http://www2.law.columbia.edu/sable/papers/Sabel.definitief.doc> on 5th June 2011.
- Sabel, C. F. and O'Donnell, R. 2000. *Democratic Experimentalism: What to do About Wicked Problems after Whitehall*. Paper presented to OECD Conference on Devolution and Globalization: Implications for Local Decision Makers, Glasgow. Accessed at <http://www2.law.columbia.edu/sable/papers/glasPO.html> on 5th June 2011.
- Sabel, C. F. and Zeitlin, J. 2008. Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU. *European Law Journal*, 14 (3), 271-327.
- Sanderson, I. 2006. Complexity, 'Practical Rationality' and Evidence-Based Policy Making. *Policy and Politics*, 34 (1), 115-132.
- Sanderson, I. 2009. Intelligent Policy Making for a Complex World: Pragmatism, Evidence and Learning. *Political Studies*, 57 (4), 699-719.
- Scottish Government. 2007. *The Crear Review: Report of the Independent Review of Regulation, Audit, Inspection and Complaints Handling of Pu-*

- blic Services in Scotland*. Edinburgh: Scottish Government.
- Scottish Government. 2008. *Equally Well: Report of the Ministerial Taskforce on Health Inequalities*. Edinburgh: Scottish Government.
- Scottish Government. 2011. *Local Matters: Delivering the Local Outcomes Approach*. Edinburgh: Scottish Government.
- Scottish Government and COSLA. 2007. *Concordat Agreement*. Accessed at <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/923/0054147.pdf> on 5th June 2011.
- Scottish Office. 1998. *Shaping Scotland's Parliament: Report of the Consultative Steering Group on the Scottish Parliament*. Edinburgh: Scottish Office. Accessed at <http://www.scotland.gov.uk/library/documents-w5/rcsg-00.htm> on 5th June 2011.
- Sleeper, R. 2001. *The Necessity of Pragmatism: John Dewey's Conception of Philosophy*. Urbana: University of Illinois Press.

## O izgledima učenja politika u post-devolucijskoj Škotskoj

SAŽETAK U kontekstu sve kompleksnijih i teških izazova s kojima se suočavaju javne politike sve više se postavljaju ozbiljna pitanja o djelotvornosti vlada. Novija istraživanja o značajkama 'dobrog upravljanja' naglasila su značaj kapaciteta za učenjem politika. U koncepciji 'pametne vlade', zasnovanoj na Deweyevom pragmatizmu ključni su kapaciteti mogućnosti eksperimentiranja, učenja i inkluzivne, deliberativne politike. Relevantnost Deweyevog pragmatizma na suvremeno mišljenje o reformi i napređenju kreiranja politika može se vidjeti u Sabelovoj koncepciji 'demokratskog eksperimentalizma'. Članak razmatra najnoviji razvoj vlasti i kreiranja javnih politika u Škotskoj, i to prije svega tijekom administracije Škotske nacionalne stranke (SNP), kako bi se ocijenilo u kojem se opsegu događa spomenuti pomak u smjeru pragmatičnog modela. S time da je fokus rada usmjeren na promjene do kojih je u posljednje vrijeme došlo u odnosima prema lokalnoj samoupravi, te na promjene vezane uz menadžment zasnovan na uspješnosti, pažljivom istraživanju i 'regulaciji'.

KLJUČNE RIJEČI učenje politika, Škotska, pragmatizam, demokratski eksperimentalizam





# EU STRUCTURING EFFECTS ON CIVIC ORGANIZATIONS: LEARNING FROM EXPERIENCE, LEARNING FROM COMPARISON

**Rosa Sanchez Salgado**

*University of Amsterdam,  
Political Science Department*

Prethodno priopćenje  
Primljeno: studeni 2011.

**Summary** This article proposes an analytical framework designed to permit a comparison of EU impact on voluntary organizations based in different national and regional settings, including the European Union. The empirical part of this paper applies the proposed framework of analysis to civil society organizations based in France, the UK and Spain. According to the data collected, the EU has significant structuring effects on its western member states. The EU has not only contributed to the transformation of the voluntary sector's landscape in some member states, it has also supported significant organizational and normative changes among voluntary organizations. This article argues that many of the dynamics at work in Europe may be of some relevance for current developments on candidate and third countries (and formulates some hypotheses in this direction). Comparative studies in this field including third countries would also contribute significantly to a refinement of the proposed analytical framework.

**Keywords** voluntary organizations, Europeanization, Humanitarian NGOs, funding opportunities, Western Europe

## Introduction

The European Commission considers non-state actors as “vital partners” in a democratic society. Their contribution to democratization efforts is often highlighted, both for internal governance (European Commission, 2001) and within the framework of development policy (European Commission, 2002).

Indeed, the EU often puts emphasis on the contribution of civic organizations to democracy development and consolidation. As a result of European policies, the EU may have significant structuring effects on civic organizations<sup>1</sup>. Up until

---

<sup>1</sup> For the purpose of this paper, the terms “voluntary organizations”, “civic organizations”

now, not many studies compare EU impact on civil society organizations in different national or regional settings. The only existing study comparing Europe and Central America reveals that there is much to be learnt from this comparative approach (Parthenay and Sanchez Salgado, forthcoming).

The EU has been supporting EU-based voluntary organizations for more than 30 years. During this period, it contributed significantly to the transformation of civic organizations in many member states (Sanchez Salgado, 2007). However, not much attention has been given to this process. Most studies on EU civil society organizations focus indeed on their bottom-up influence on policy-making, rather than on the EU's structuring effects. The comparative dimension is also most frequently neglected. Is EU impact on EU-based voluntary organizations comparable to its impact on candidate and/or third countries? Is the EU applying the same kind of policies and standards within EU borders and in other national and regional settings? Are the lessons to be learnt being actually learnt?

This article will first propose an analytical framework for the analysis of EU structuring effects on voluntary organizations. This framework has been designed to permit a comparison of EU impact on voluntary organizations based in different national and regional settings, including Europe. The same policy instruments may have different effects on different national contexts, but there may also be some common trends. EU policy instruments used in different national/regional settings may also differ.

---

and "civil society organizations" are going to be used as synonymous.

The EU would then be applying a policy of double standards or conferring more privileges to some specific countries or regions. The empirical part of this paper applies the proposed framework of analysis to civil society organizations based in France, the UK and Spain. According to the data collected, the EU has significant structuring effects on its western member states. The EU has not only contributed to the transformation of the voluntary sector's landscape in some member states, it has also supported significant organizational and normative changes among voluntary organizations. This article argues that many of the dynamics at work in Europe may be of some relevance for current developments on candidate and third countries (and formulates some hypotheses in this direction). Comparative studies in this field including third countries would also contribute significantly to a refinement of the proposed analytical framework.

### **1. Voluntary Organizations and the Policy Process: Learning from the European Experience**

Drawing on literature on Europeanization, this section presents an analytical framework to analyze EU structuring effects on civic organizations. Emphasis will be put on the importance of comparative studies in this field. From our perspective, much would be learnt from a comparison of EU effects on civic organizations in Europe and in third countries. EU efforts to promote democracy and civil society organizations in third countries were launched only in the late 1990s, while the first initiatives to foster civil society within the EU are much older (late 1970s). Is the EU applying the same kind of policies towards the voluntary sector? Are the same effects to

be expected? What is the significance of specific national contexts?

### *1.1. EU Structuring Effects at Home and Abroad: the Missing Link*

Since the late 1990s, there is an increasing interest for voluntary organizations (or civil society organizations) in European studies. The topic is not new. Within the context of traditional European studies, one of the ever-present questions is to know whether the European supra-national system would lead to a European political community and, in this case, which particular form it would take (Haas, 1968). According to neo-functionalism, European interest groups are not to be opposed to the European political system. They are to be understood as a result (or the motor) of further political integration (Stone Sweet *et al.*, 2001; Kohler-Koch, 1997; Sidjanski, 1997). More recently, the attention has shifted from debates on political integration to the specificity of European governance and its effects on member states. Within this new framework, civil society is being conceptualized as a necessary factor for the legitimation of the European political system, as is expected to bring the Union closer to its citizens (Kohler-Koch, 2004; Grossman and Saurugger, 2006). Indeed, the need to get Europe closer to its citizens, as stated in the White paper on European Governance (European Commission, 2001), explains the shift in vocabulary from interest groups to civil society. This new approach to societal actors has led to a new interest in voluntary organizations or NGOs.

Most research considering the European level as a unit of analysis investigates the evolution of interest groups and collective action (Aspinwall and Greenwood, 1998; Richardson and Mazey, 2001) or the democratic potential of

civil society organizations (Smismans, 2006; Kohler-Koch and Finke, 2007). The focus on concepts such as interest groups, social movements or civil society – whose interest is not to be questioned – has withdrawn the attention from significant aspects of the interaction between the EU and societal actors, particularly their role in welfare provision. The impact of European economic opportunities such as funding opportunities and EU impact on voluntary organizations has indeed not been sufficiently taken into account.

There are also many studies drawing attention to EU efforts to promote civil society and democracy in third countries (Youngs, Raik, Junermann, Grugel). Contrary to studies on the interaction between EU institutions and civil society in Western Europe (focusing on decision-making), they focus on EU impact on the voluntary sector. These studies often assume that the EU has a significant structuring impact on civil society organizations. EU contribution to the democratization of third countries is not clear, though. Many studies focus on the actual impact of the EU and affirm that it is exporting models of governance. But there is also much criticism about EU efforts. As an example, from a neo-Gramscian approach, Hurt (2006) considers that EU promotion of civil society organizations advances a neo-liberal model, rather than contributing to democratization efforts.

### *1.2. Comparing Western EU Member States to Other National and Regional Settings: Challenges and Possibilities*

This study brings together literature on *external* and *internal* promotion of civic organizations, and consequently, it contributes to the dialogue between

European policy analysis and studies on EU influence outside the European Union. In a number of occasions, some scholars have detached themselves from European studies in order to avoid what has been perceived as “European analytical primacy”. Indeed, it could be argued that European studies are imposing concepts and analytical tools that are not appropriate for the analysis of other national and regional settings. Many academic studies indeed propose a specific theory based on the European experience (such as the theory on regional integration) and consider it to be applicable to other regional settings. According to this approach, third countries are expected to follow the same path as European countries. This article only develops an analytical framework for the analysis of institutional processes in different national and regional settings. Such an analytical framework does not predict future developments. It only proposes tools for analysis of EU impact (and eventually the impact of other public donors) on the voluntary sector, but it does not necessarily assume that third countries will follow the same path. Emphasis is put on differential impact, which is explained by a set of intervening factors. Thus, the analysis of the differences is as relevant as the analysis of the common trends.

In addition, in this specific case, there is much to be learnt from studies focusing on EU influence on third countries. As mentioned above, contrary to studies on western civic organizations, such studies focus on EU structuring effects, which is the focus of this article.

In spite of possible objections, there are many reasons justifying comparisons between different national and regional settings. First, the value attributed to

comparative studies by the academic community is increasing day by day. As they imply a detached analysis of national realities, they permit a better comprehension of each specific political system. The benefits of comparing different regional settings have also been highlighted, especially to grant “the liberation of EU studies from its infamous ‘n=1’ problem”. In this article, as long as the emphasis is put on a delimited topic, the difficulties inherent to the construction of any comparison are notably reduced. The comparison will serve to identify differential effects of institutional factors (the mechanisms for the promotion of civic organizations, and in particular funding opportunities). Contextual differences and their effects on civil society landscape will also be taken into account. As an example, the topics covered by civic organizations may be different in different national and regional settings as far as they may depend on the specific socio-historic context. In spite of such differences, these topics may still be influenced by institutional factors in both regions.

The European Union offers funds in many different fields, such as social action, environment or development and humanitarian aid. While European civic organizations can apply for many grants proposed by different directorate generals, the non-European ones can only benefit from grants through the European development agency Europeaid.<sup>2</sup> Candidate countries are given a specific treatment and they interact with DG Enlargement.

---

<sup>2</sup> Some American Humanitarian NGOs also receive funds from the European Commission Humanitarian Office (ECHO).

### 1.3. Accounting for Transformation of Voluntary Organizations in Western Europe and Beyond

In the absence of a European statute for voluntary organizations (Kendall and Fraisse, 2005), the transformation of voluntary organizations in EU member states is not motivated by binding legal constraints of direct application, such as directives or other European norms. The transformation of voluntary organizations results from inducing instruments such as funding opportunities created at the European level, which voluntary organizations are authorized to seize if they will. Consequently, we do not expect transformation to be a straightforward and automatic process, and there is a lot of room for manoeuvre for voluntary organizations.<sup>3</sup> It is then necessary to account both for the structuring effects of European non-binding rules and for the reactions of voluntary organizations to these rules. Putting emphasis on the consequences of these non-binding measures is essential for a better comprehension of the interaction (EPPIE, 2007). Transformations under analy-

<sup>3</sup> EU opportunities and norms matter, but obviously they are not the only significant factor. In order to grasp the impact of the EU in all its complexity, as an interactive process, the transformation of Humanitarian NGOs is to be explained by multiple conjunctural causation. As we see it, a specific cause – such as, for example, European funding opportunities – may have opposite effects depending on time and context. Our purpose is then to analyze a single independent variable: European funding opportunities, in several historical and national contexts. As a comparative case-study analysis, our empirical generalisation will be established by examining differences and similarities within different contexts (Ragin, 1989).

sis are thus not considered in this article as a top-down process, but rather as the product of interaction of a variety of actors. Having said this, the EU may be also promoting changes in national legislation in candidate and third countries, especially through political conditionality and negative incentives such as sanctions. An analysis of such cases would be very relevant in comparing the effects of different EU instruments (inducing instruments and sanctions).

The transformation of civic organizations as a result of the use of European funding opportunities can be measured with analytical tools related to Europeanization as the “misfit” model developed by Cowles *et al.* (2001) as well as other efforts to measure the magnitude of transformations and explaining change (Börzel, 2002; Featherstone and Radaelli, 2003; Dyson and Goetz, 2004; Radaelli, 2004). Indeed, the existence of a misfit is a necessary condition for the transformation of voluntary organizations. Europeanization through money may be, at first sight, best understood as creating new opportunities and therefore as a redistribution of resources, but, as will be clearly shown in this article, there is also a socialization process taking place. We expect European funds to make a difference, but variation depends on the national context and voluntary organizations’ specific features (size, organizational capacity, values, etc.). As general rule, NGOs receiving more European funds will be transformed more than NGOs receiving fewer funds (or none at all).

It is expected (but not confirmed) that the “misfit” between European pressures and third-country-based voluntary organizations is much bigger than the misfit between European pressures and

western-based NGOs. The potential for change in third countries is then potentially more significant. However, as stated by the existing literature on this topic, too much misfit may also be an obstacle to change.

Against our main argument, we could also point out that voluntary organizations, in particular those focusing on global issues such as Humanitarian NGOs, should logically be more influenced by international pressures. As an example, Delanty and Rumford claim that: “[...] there are more compelling reasons to see European civil society as part of global civil society rather than an outcome of supra-national governance in the EU” (2005: 181). This argument raises the question of alternative explanations, and in particular the specificity of the European Union regarding other international organizations and national pressures. The relative influence of European, national and international pressures may also depend on the national or regional settings. In many third countries, other significant donors, especially USAID, are competing with EU institutions.

An alternative view would consider that global and European pressures are not incompatible. As Caporaso and

Stone Sweet point out, “it is not a question of which level of governance is more powerful, or who would win in a showdown over national sovereignty” (2001: 230).

Before going further, it is important to be accurate about what is *transformed* or *adjusted*. How can money transform civic organizations? Most literature on the effects of funding relationships on voluntary organizations has been carried out at the national level (Harris and Rochester, 2001; Smith and Lipsky, 1993; Queinnec and Ingalens, 2004). Most of this research considers that public funds lead to a “professionalization process” without being very accurate about what this professionalization process entails. We consider that public funds have a significant impact on the growing dynamics of specific organizations, on their organizational structures and management techniques. In the EU context, funding opportunities are also being used to foster European identity acquisition (Sanchez Salgado, 2007).

#### 1.4. Case Study: Humanitarian NGOs in Western Europe

Most European studies restrict their analysis to interest groups or civil society organizations working in the Brus-

**Table 1: Analysis of EU impact on civic organizations**

	<b>Europe</b>	<b>Third countries</b>
European Pressures	Funding opportunities	Legal reforms Funding opportunities
Misfit	Misfit is not expected in all EU member states	A lot of misfit is expected, perhaps so much as to preclude change
Alternative factors explaining change	International pressures National pressures	International pressures are expected to be more important, and national pressures less important

sels complex, mainly transnational organizations or Euro-groups. Research on “national” societal actors in Western Europe from a European perspective is dramatically lacking and inconclusive, which is also a consequence of the focus of existing literature on collective action and lobbying. Quantitative research on social movements in member states shows little evidence of Europeanization (Doug and Tarrow, 1999). The few qualitative findings taking into account national voluntary organizations point to an extreme diversity in results across Europe<sup>4</sup> and do not deal with the question of funding opportunities.

This article will examine “national” civic organizations; more specifically, it will focus on Humanitarian NGOs, or national sections of transnational Humanitarian NGOs. Even if we consider many Humanitarian NGOs, there will be only three case studies: NGOs in France, in the United Kingdom and in Spain. Empirical data is drawn from the systematic analysis of around 400 voluntary organization websites in the three countries, as well as from 45 qualitative interviews.

Humanitarian NGOs are voluntary organizations working in the field of Humanitarian Aid.<sup>5</sup> As a general rule,

voluntary organizations are viewed as groups not to be included in the public sector, the informal sector and the market sector. They are also considered as an expression of voluntary action, which implies voluntary adhesion, voluntary work and some kind of common or “public interest”.

Humanitarian Aid principles have first been defined by the Red Cross, founded in 1863 by Henri Dunant, as well as by the successive Geneva Conventions on Humanitarian Aid. These principles are urgency, non-discrimination and neutrality. The first Humanitarian NGOs were created during or shortly after the World Wars; the same goes for the biggest American (International Rescue Committee, 1940; Cooperative for American Relief in Europe-CARE, 1945) and British Humanitarian NGOs (Save the Children, 1919; Oxfam, 1942). During the 1960s, interest for emergency relief was progressively supplemented by development assistance and Development NGOs, which focused more on self-help.<sup>6</sup> However, at the beginning of

---

ic voluntary organizations such as, for example, Greenpeace, are actually at some times considered as interest groups, created to influence public policy, and at other times as part of a broader environmental social movement.

---

<sup>4</sup> See research produced within the framework of the Third Sector European Policy (TSEP) network. Papers are available on: <http://www.lse.ac.uk/collections/TSEP/publicdocfind.htm>, consulted on June 27, 2006.

<sup>5</sup> As a general rule, scholars use diverse concepts to refer to voluntary organizations in their empirical analysis. Concepts such as interest groups, social movements and civil society – whose definitions have not proven to be an easy task – are frequently pointing to very similar actors (if not the same). Specif-

<sup>6</sup> Unlike Humanitarian NGOs, active in crisis situations such as wars, accidents or natural disasters, Development NGOs do not intervene in emergency situations. They focus on small participatory self-help projects oriented to reduce poverty and enable long-term economic and social improvements for local populations. In spite of the clear conceptual distinction between Development cooperation and Humanitarian Aid, in practice, a significant number of NGOs carry out many different projects, including emergency re-

the 1970s, in the wake of a new kind of conflict such as the one opposing Nigeria and Biafra, a new conception of Humanitarian Aid emerged in France, first mirrored by organizations such as *Médecins Sans Frontières* (1971) and *Médecins du Monde* (1980). The “French Doctors” put emphasis on the transgression of rules and borders, which lead more recently to the conceptualization of the “right of intervention” (Klingberg, 1998).

As France and the United Kingdom have developed opposite conceptions of Humanitarian Aid, the study of the two dissimilar cases will improve the internal validity of our analysis. As a counterpoint to these strong opposite positions on Humanitarian Aid, we will also consider the case of Spain, which has not developed any particular conception on this topic. Any conclusions have to be applied with a lot of caution to different case studies of neo-corporatist nation states, or third and candidate countries. Many conclusions are not necessarily applicable to other sectors, especially if there are few or no European funds available.

## 2. A Necessary Condition for EU Impact: a Significant Amount of European Funds

According to our main hypothesis, European funds have a significant impact on the shaping of voluntary organizations. Some authors have already highlighted the importance of European funds for general interest groups in the Brussels complex (Aspinwall and Green-

---

wood, 1998; Furtak, 2001; Ruzza, 2004). However, NGOs operating at the national level are not identical to European networks and euro-groups, because they focus on service-provision (and not on advocacy campaigns like EU networks). The effects of funding opportunities for voluntary organizations based in EU member states and beyond have been neglected up to now. However, in order to detect a significant impact, the amount of funds channelled through the EU has to be substantial.

wood, 1998; Furtak, 2001; Ruzza, 2004). However, NGOs operating at the national level are not identical to European networks and euro-groups, because they focus on service-provision (and not on advocacy campaigns like EU networks). The effects of funding opportunities for voluntary organizations based in EU member states and beyond have been neglected up to now. However, in order to detect a significant impact, the amount of funds channelled through the EU has to be substantial.

### 2.1. Funding Opportunities: Expanding Competencies

Contrary to common assumptions, the EU (and previously the European Economic Community) has taken a prominent position in the development of relationships with voluntary organizations, in particular in the humanitarian field, but also in social work, environment or development aid. The European Commission was one of the first administrative bodies in Europe to set up a co-financing system for Development NGOs in 1975, within the context of crisis of the “developmentalist” state. This innovation inspired similar procedures in many Western European countries such as the United Kingdom, France and Belgium (OCDE, 1988). Spain has adopted an equivalent co-financing system at the time of its entry in the European Economic Community (ECC).

Once the co-financing system was settled, the European Commission was able to expand its competencies through societal actors’ involvement as service providers (Cram, 1997). The Commission’s right of initiative and the European Parliament’s budgetary powers enabled this expansion during the 1980s and at the beginning of the 1990s. Con-



trary to the EU, most international organizations such as the Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) or the World Trade Organization (WTO) do not offer any kind of funds for Humanitarian assistance or Development Aid. In the absence of sufficient discretionary powers and resources, opportunities offered by the United Nations bodies and the World Bank have never been as generous as those offered by the EU.<sup>7</sup>

The European Union channels at least one billion Euro through voluntary organizations today. Humanitarian NGOs are receiving the most funds from the EU. However, as it may be expected, the availability of funds depends much on conflicts and natural crises (for example, 652 million Euro in 2005, and 570 in 2004). Around half of the funds are channelled through European Humanitarian NGOs. As a comparative example, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the UN body most related to Humanitarian NGOs, channels around 20% of its budget of 1 billion Euro among 500 Humanitarian NGOs all around the world.<sup>8</sup> Consequently, for European Humanitarian NGOs European economic pressures are much more important than global pressures. The aid of the USA is much more significant; the Office of US For-

eign Disaster Assistance has indeed an annual budget of around 1 billion dollars, also channelled through NGOs and other public authorities, including other USAID departments.<sup>9</sup>

The significance of Humanitarian Aid in the EU is also manifested in the creation of a specific administrative body for its implementation. Since 1993, European Humanitarian Aid has been channelled through the European Commission Humanitarian Office (ECHO), which is frequently considered as more flexible and autonomous than the traditional directorate generals. ECHO's partnership with Humanitarian NGOs is indeed different from usual Commission procedures as it is based on the signature of a Framework Partnership Agreement (FPA) between ECHO and the contracting entity.

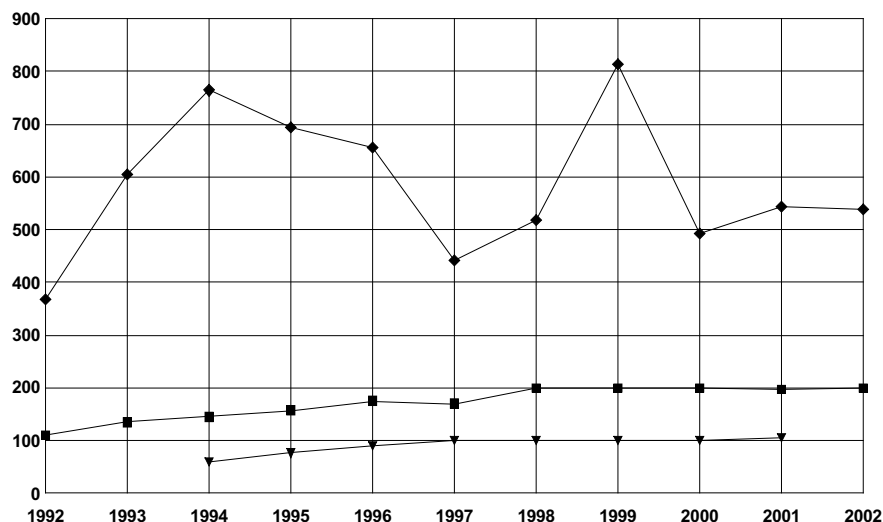
Even if it is very difficult to obtain the specific figures, a great amount of EU resources is being channelled by third country voluntary organizations. The EU has launched different programmes for different regional settings: the European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI (around 1.6 billion Euro per year); the European Development Fund for ACP countries (around 3.7 billion per year); and the Development Co-operation Instrument (1.4 billion per year). Candidate countries are supported by the IPA (around 11.5 billion Euro for the period 2007-2013). All such programmes have a specific budget line to support civil society organizations (as it is the case in programmes targeting

<sup>7</sup> More information available at: [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20094255~menuPK:220440~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html#Small\\_Grants](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20094255~menuPK:220440~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html#Small_Grants), consulted on: March 16, 2006.

<sup>8</sup> Information available at: <http://www.unhcr.org/basics/BASICS/420cc0432.html#contributors>, consulted on August 2, 2007.

<sup>9</sup> Detailed information available online: [http://www.usaid.gov/our\\_work/humanitarian\\_assistance/disaster\\_assistance/publications/annual\\_reports/index.html](http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/publications/annual_reports/index.html), consulted on June 1, 2011.

**Graphic 1: Funds used by French NGOs from 1991 to 1999 (in MFF)<sup>10</sup>**



▼ Local government; ■ national government; ◆ European Union

the EU). As an example, the Civil Society Facility (CSF) has been launched in 2008 within the IPA framework to support CSO in candidate countries. Civic organizations may also obtain EU funds if they are involved in the implementation of other EU priorities. There may be interesting disequilibria among the amounts of money that the EU gives to different regional and national influences, which may explain its differential impact.

## 2.2. Voluntary Organizations in Europe: National or European?

Contrary to what could be expected, in some EU member states (including big member states such as France) Humanitarian and Development NGOs

receive more funds from the European Commission than from their national government (*Commission Coopération Développement*, 2003). Indeed, 45% of French NGOs' total public resources come from the EU, while national and local funds are considerably less important (see Graphic 1). The position of other international organizations is even more marginal, as only 14% and 1% of French NGOs' total public income comes from the United Nations and the World Bank respectively. If we take public funds as the only indicator, such NGOs should be considered more "European" than "French", let alone "international".

In the other countries under analysis, the situation is much more nuanced. While European funds were quite important in Spain at the beginning of the 1990s (and more important than national resources in some specific years such as 1994), national funding (in particular

<sup>10</sup> This graphic has been elaborated by the author. The figures come from the study carried out by the *Commission Coopération Développement* (2003).

funds from local government) has considerably increased since then. In 1999, 14% of the Development and Humanitarian NGOs incomes (including public and private funds) came from European institutions (CONGDE, 2005)<sup>11</sup>.

In the United Kingdom, national funds are concentrated in a very small number of organizations. Most funds (around 66% of the total) from the Department for International Development (DFID) are channelled through the “top-ten” entities which have signed a Partnership Programme Agreement (PPA), including for example Oxfam and Christian Aid (White, 2003). However, it is possible that European funds are more important for some medium British NGOs. In 1999, 87 small development organizations only received £0.5 million from DFID, which is not much compared to €167 million that the same voluntary organizations received from the European Communities from 1994 to 1999 (South Research *et al.*, 2000). It is important to note that since the late 1990s, European funding opportunities tend to stagnate, while national and local funds in countries such as Spain and the United Kingdom continue to grow steadily. Consequently, in relative terms, European funds for these countries are progressively becoming less significant.

EU funds do not only contribute to the shaping of third country civil society landscapes; a considerable amount of European funds is also being channelled through western civic organizations and,

consequently, there may be significant effects on their evolution, in particular in member states such as France, where national funding opportunities are limited. Are the effects of EU funds in Europe comparable to their effects in third countries?

Having said this, in many third countries (especially development countries) there is not much public money for voluntary organizations. However, the amount of public funds coming from other international donors, especially USAID, is usually very significant. USAID funds may have different structuring effects than EU funds. The systematic comparison of the effects of European and American pressures would be an important element to take into account in any comparison.

### **3. European Funds: a Re-distribution of Resources**

In this section, European funds are going to be conceived as opportunities offering some actors additional economic resources (Börzel, 2002). Indeed, during the 1980s and 1990s, a significant number of Humanitarian NGOs were operating with a majority of their funds coming from the EU. Most Humanitarian NGOs out of the 400 under analysis obtain funds from the EU (more than 80% in France and the UK, and around half in Spain).<sup>12</sup> The distri-

<sup>11</sup> At the beginning of the 1990s, EU funds were much more important for Spanish NGOs. For example, in 1995, they represented 19% of the total NGO income. However, at the end of the 1990s, there was a clear trend in favour of subnational public funds.

<sup>12</sup> These figures come from the analysis of the websites of Humanitarian NGOs involved in relevant national networks in France, Spain and the United Kingdom (CONGDE in Spain, BOND in the UK, and all French NGOs participating in the governmental *Commission Cooperation Développement*). Data from Spain comes from a report published by CONGDE (2001).

**Table 2: Examples of Relationships between the EU and Humanitarian NGOs**

	NGOs in sample	NGOs with data	NGOs obtaining EU funds	Examples of NGOs with EU funds	Examples of NGOs without EU funds
<b>France</b>	36	25	25 (69% considering all NGOs)	Médecins du Monde Aide médicale internationale Inter Aide Enfants réfugiés du Monde	<i>Likely without EU funds:</i> Enfants du Monde Association Hôt Lua La Gerbe
<b>United Kingdom</b>	50	36	31 (86.1%) (72% considering all NGOs)	Action against Hunger UK Aid International Care-International CAFOD	Doctors Worldwide Muslim Aid The Mothers Union Christians Abroad
<b>Spain (1997) (1999)</b>	21 43	21 43	13 (61.9%) 21 (48.84%)	MPDL Paz y tercer mundo Accion contra el hambre Asociacio Nous Camins	Alternativa solidaria Plenty Ayuda en Accion SOTERMUN PROYDE

bution of funds among Humanitarian NGOs has also enabled a growth process for many of them, improving their ability to exert influence in the public space. A comparable amount of funds has not been made available for other kinds of voluntary organizations, and therefore their relative influence has been constrained.

### 3.1. The Dynamics of Growth

The use of European funding opportunities brings out important transformations. NGOs in different western member States have launched a process of expansion and growth thanks to European funds. Many French and Spanish Humanitarian NGOs were willing to accept European funds. Some of them, such as the French NGO *Equilibre* or *Aide Médicale d'Urgence* (AMI) have even been created in the wake of these new

European funding opportunities. Others such as *Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad* (MPDL) were originally peace and Human rights groups who shifted their priorities to benefit from European funds for Humanitarian activities. In many occasions, discourses and studies on third or/and candidate countries point out that NGOs are being created artificially by the EU and more often than not, this is considered to be an “unwelcomed ingerence”. This analysis reveals that such “ingerence” was also at work within the EU, as many organizations have also been “artificially” created in Western Europe.

Even if European funds enabled the growth dynamics, specific Humanitarian NGOs have followed different paths. Some NGOs are almost exclusively funded by the EU: *Equilibre* (up to 93% of the budget in 1994-1995); *Aide Médicale*

*d'Urgence* (up to 75% of the budget in 2004); Action against Hunger UK (up to 90% of public funds in 2003) and *Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad* (up to 76% of the budget in 1999).<sup>13</sup> In this case, it is quite easy to attribute their dynamics of growth to European funding opportunities. As an example, MPDL, created in 1983, had a budget of around 0.6 million Euro until 1990. After the signature of the first FPA with ECHO in 1992, MPDL reached a budget of 7.53 million Euro in 1996 (MPDL, 1997).

Other Humanitarian NGOs such as *Médecins Sans Frontières* and *Médecins du Monde* have also launched a growth process thanks to the EU. However, as they have also invested in marketing techniques, the amount of public funds in their total budget was completed by an equivalent amount of private funds. Even if, considering the budget, private incomes seem as important as public funds, it is much more difficult to launch a process of growth by private incomes alone. Contrary to public funds, marketing techniques require an investment. The history of MSF (Vallaey, 2004) gives some illustration of the possibilities open by the use of European funds. During the 1980s, the EU has been the main donor of this Humanitarian NGO. The stability guaranteed by institutional funds permitted MSF to hire staff and to invest in marketing techniques, which explains MSF's dynamics of growth. It

<sup>13</sup> This information is available in NGOs' Activities Reports. Most of them are available on their websites, except for *Equilibre*, which no longer exists. The data for this NGO comes from press articles in the French newspapers *Le Monde* on June 19, 1998, and *Tribune* on November 10, 1998.

would be interesting to analyze the strategies developed by third- and candidate-country NGOs. Can third-country NGOs also use marketing techniques or is this impossible in some regional and national settings? Previous analysis reveals that third-country NGOs are much more dependent on public funds, especially international donors. However, such dependence is limited by the existence of a great variety of donors such as the EU, USAID, EU countries, NGOs (Parthenay and Sanchez Salgado, forthcoming).

To sum up, European economic opportunities for Humanitarian activities were at the origin of a growth dynamics (and in some case of the establishment) of many western Humanitarian NGOs. This transformation is not only to be perceived in quantitative terms. European funds do not only allow carrying out *more* Humanitarian activities. Funding opportunities have contributed to the "professionalization" of these NGOs, which implies important qualitative changes, such as a shift of power from volunteers to staff and from advocacy to service provision (Harris and Rochester, 2001; Smith and Lipsky, 1993). Accordingly, these organizations, as a result of European incentives and the subsequent dynamics of growth, have substituted efficient activities for symbolic actions (Vedelago *et al.*, 1996). The outcome of this Europeanization process has to be understood as a *real* transformation or a cognitive development (Radaelli, 2003). Voluntary organizations focusing on other issues and unwilling to shift their priorities could not experience a similar dynamism and growth or a process of professionalization.

### 3.2. *Intervening Factors at Work and Differential Impact*

The EU can potentially launch a process of growth for the voluntary sector, but this will only happen if certain conditions are met. To which extent do candidate and third countries fulfil such conditions? The EU did not have the same kind of impact on every Humanitarian NGO in the countries under analysis, even though they are all Western European countries. The differential impact is explained by the existence of intervening factors, such as national opportunities offered to NGOs, national and historical context, as well as organizational capacity and values of specific NGOs. The comparison between European and third country voluntary organizations can be a significant contribution to the development of this framework of analysis, for example adding other significant intervening factors (e.g. different European pressures).

First, the use of European funds seems to depend on the availability of **alternative funding opportunities** (South Research *et al.*, 2000; Attanasio, 1994). In Western European countries, most alternative public funding opportunities come from the nation state. In countries such as France, where funding opportunities are less significant, NGOs turn more often to European opportunities. However, the amount of national funding opportunities is not a relevant factor in the absence of facilitating factors, such as political entrepreneurs, familiarity with European requirements, and information flows. Indeed, political and administrative actors have played an important role in the diffusion of funding opportunities. During the 1980s, many European officers contacted Humanitarian and Development NGOs directly

(by telephone or personally) in order to foster the use of funds. As an example, former ECHO director, Santiago Gomez Reino, organised a meeting in 1993 in order to promote European funds among Spanish Humanitarian NGOs. In the same year, the amount of European funds received by such NGOs increased tenfold (Gomez Gil, 2005). Representatives from Humanitarian NGOs report that during the 1980s they received visits or phone calls from European civil servants in order to promote the use of such funds.<sup>14</sup>

It is expected that in most developing countries national funding opportunities are less important or not available at all. However, there may be many alternative public funds, coming from other donors, such as USAID or the World Bank. It is also expected that in many national and regional settings European funds are not being sufficiently used in the absence of facilitators.

**Organizational capacity** is also to be taken into account. Some organizations, particularly in the UK, such as Oxfam, Christian Aid and Save the Children, already had a significant budget when confronted with European funding pressures. For these organizations, the effects of European funding opportunities have been considerably less important. Such NGOs accepted European funds – and more often than not, they were the ones receiving the greatest amount of money from the EU – but EU funds did not bring a relevant transformation in terms of growth or organization-

---

<sup>14</sup> Some interviewed persons affirmed that these efforts to contact NGOs directly were frequent during the 1980s and the early 1990s. See also Vallaeys (2004) for the case of *Médécins Sans Frontières*.

al structure. Our findings are consistent with the schema developed by Cowles *et al.* (2001). For many British Humanitarian NGOs, but also for the national sections of other big structures in France and Spain such as CARITAS, ADRA or the Red Cross, European pressures were not so important because these organizations had previously launched a dynamics of growth. Consequently, they could absorb European opportunities without substantial changes in their own dynamics of growth. The outcome of the Europeanization process is to be understood as an adaptation. The dynamics of growth of these Humanitarian NGOs is to be explained by other factors, such as early use of marketing techniques (e.g. Oxfam), or by the support of other “patrons” (Walker, 1991), such as the nation state or churches. As a general rule, it is not expected that NGOs in third countries (except for countries such as the USA) have a significant budget, and consequently such an “adaptation” process is not expected to be the most frequent effect of EU funds.

As stated in Table 2, some western Humanitarian NGOs do not receive European funds at all. Most of them – for example, the French *Hôt Lua* or *Action Partage Humanitaire*, the British Muslim Aid, the Spanish *Alternative Solidaridad Plenty* or *Asociacion cultural personas* – have not experienced a dynamics of growth comparable to the Humanitarian NGOs already mentioned.

Finally, the EU does not have the same influence regardless of **historical context**. EU opportunities have a history. This historical perspective is quite relevant for the analysis of EU impact on third countries. It reveals that even if a certain number of NGOs may be very dependent on EU funds during a specif-

ic time-period, this situation will evolve. Once they have reached a certain size, NGOs may be ready to become more autonomous in the future.

European pressures have indeed been very significant for Humanitarian NGOs, but EU influence was not necessarily everlasting. EU funding opportunities (and consequently EU pressures) were quite significant during the 1980s and the early 1990s. But since the late 1990s, they are becoming less relevant as other public donors are entering the Humanitarian scene. Consequently, some Humanitarian NGOs, such as several sections of MSF, MDM and MPDL, are experiencing a process of disentanglement from the EU or of de-Europeanization in recent years. The percentage of European funds is becoming smaller as these Humanitarian NGOs have started to complement them with the funds of other donors. As an example, according to MSF Spain’s annual reports, while 68.5% of their public income in 1993 came from the EU, in 2003 European funds only covered 26%. While in the early 1990s MSF was almost exclusively funded by the EU and the Spanish Development agency, in 2003 MSF Spain also obtained a considerable amount of funds from autonomous and local governments as well as other international bodies such as DFID, Norway and Jersey Overseas Aid.<sup>15</sup>

To sum up, European funding opportunities *really* mattered when used by small NGOs, willing to launch a growth and professionalization process, particularly during the 1980s and early 1990s. Real transformation requires a conjunc-

<sup>15</sup> This information comes from an analysis of MSF Spain Activities Reports from 1993 to 2003.

**Table 3: Examples of Europeanization as Transformation**

	<b>Before EU pressures</b>	<b>1980-1990</b>	<b>After 2000</b>
<b>MPDL Spain (1983)</b>	Budget: 0.6 ME (1990) First contract with ECHO in 1993	Budget: 12,7 ME (1998) In 1998, 64% of total funds came from the EU	Budget: 12.6 ME (2006) In 2006, 94.5% of public funds came from the EU, but only 12.17% of total funds
<b>Médecins sans Frontières France (1971)</b>	Budget: 1.1 ME (1979) First contract with the EU in 1979	Budget: 34.3 ME (1990) In 1990, 68.76% of public funds came from the EU (28% of total funds)	Budget: 146 ME (2006) In 2006, 43.88% of public funds came from the EU, but only 0.47% of total funds (3.5% in 2005)
<b>Médecins du Monde France (1980)</b>	Budget: 15.24 ME (1990)	Budget: 45.73 ME (1999) In 1997, 69% of public funds came from the EU	Budget: 53.2 ME (2006) In 2006, 29% of public funds came from the EU (9% of total budget)
<b>Médicos sin Fronteras Spain (1986)</b>	Budget: 0.16 ME (1988)	Budget: 8.6 ME (1993) In 1993, 68.5% of public grants came from the EU	Budget: 45 ME (2005) In 2005, 22.47% of public funds came from the EU (3% of total budget)

tion of several factors: significant European funding opportunities in absolute as well as relative terms, a degree of misfit, and a willingness of the Humanitarian NGOs to launch a growth dynamics. A lot would be learned if the effects of such factors were analyzed in other national and regional settings.

#### **4. European Funds as a Socialization Process**

European funds are not only to be considered as an amount of money transferred to NGOs, producing transformations of their organizational structure and capabilities, and on national voluntary landscapes. European funds can also launch a process of socialization, since funding conditions can be conceived as rule structures diffusing understandings of what constitutes “proper behaviour”.

Indeed, the EU has transferred management techniques among many western voluntary organizations by requiring them before the submission of funding applications.

##### *4.1. The Transfer of NPM Techniques*

At first, EU requirements reflected the bureaucratic structure of the administrative body in charge of the distribution of funds, the Development DG in the European Commission. During the 1980s, the lack of effective controls entailed a very irregular implementation of the Commission's conditions and rules (Court of Auditors of the European Communities, 1991). It seems reasonable that such flexibility made the growth process more likely among small and medium-sized NGOs. As a project manager points out, “During the 1980s and



1990s there were no controls. During ADAPT there were no calls for proposals. I remember how the budgets were done... it was not serious.”<sup>16</sup>

However, during the late 1990s, after some scandals, the European Commission’s norms on funding opportunities became more demanding and explicit. Presently, Humanitarian NGOs have no alternative but to adopt a sound management system and New Public Management (NPM) techniques. Their implementation is required at the application stage, and not only at the reporting stage. Indeed, in order to apply for an FPA, Humanitarian NGOs are required to use strategic planning and the project cycle approach. As most third- and candidate-country civic organizations are only obtaining EU funds since the late 1990s, they never benefited from the flexibility of the first years (as opposed to European NGOs). Without such flexibility it may be much more difficult to launch a growth process, especially among small and medium-sized NGOs.

Western NGOs started to integrate EU requirements during the late 1990s. At the time, many Humanitarian NGOs adopted NPM techniques in their activities. This applies to Spanish and French MDM sections (1999), all CARITAS sections (2001), Oxfam (2001) and MPDL

---

<sup>16</sup> In the original: “Pendant les années 80-90 il n’y avait pas de contrôles. Les premiers ADAPT il y avait pas de concours. Je me rapelle comme on faisait les budgets... c’était très à la louche” (from an interview given by a project manager in charge of EU projects to fight against unemployment and to promote vocational training). Similar comments are to be found among Humanitarian and Development NGOs about the situation during the 1980s and 1990s.

(1998). The transfer of those management techniques can be easily attributed to the EU in the case of organizations such as MDM or MPDL, as they have no contact with other donors sharing the same requirements. Again, contrary to French and Spanish NGOs, British NGOs are confronted with other kinds of pressures (DFID or their American counterparts had already been using NPM techniques before the EU), and consequently the degree of misfit is not specifically *European* for British Humanitarian NGOs. Many third-country NGOs may be affected by the requirements of different international donors as well.

In this case also, the presence of **facilitators** is a significant intervening factor explaining change. The management techniques transfer has been promoted by European networks such as EuronAid<sup>17</sup>, which organises training sessions on those matters. Many Humanitarian NGOs, such as MPDL and CARITAS, have also created working groups or workshops on NPM to foster a learning process among their staff and volunteers. Training sessions on these techniques have even become a profitable service offered by consultancy firms. As for candidate and third countries, technical assistance is a significant element of European support.

As they are much more in advance for historical reasons (they started earlier), many European voluntary organizations are currently transferring their

---

<sup>17</sup> EuronAid has been dissolved in 2008 after a withdrawal of support from the European Commission. More information on <http://www.euronaid.net/speech%20PietBukman%202007-8.pdf>, consulted on September 15, 2008.

know-how to third- and candidate-country voluntary organizations. This transfer may be perceived in certain circles (in candidate and third countries) as an illegitimate intrusion, because it comes from foreign networks.

The way western Humanitarian NGOs apply NPM principles also depends on their size, capabilities and specific values. When NGOs are smaller or not largely focused on emergency relief, the socialization process may be long or not happen at all. This is expected to be the situation in many third and candidate countries. In Western Europe, many voluntary organizations temporarily sustained an appearance of transformation. In this case, NPM principles are only implemented formally (in the official reporting), but not in the daily activities of the organization. In these cases, there is a contradiction between NPM principles and the NGO's capacity or willingness to apply them. However, it is expected that these organizations will tend towards a new equilibrium in the long run.

The management techniques transferred may have major consequences for NGOs. Management techniques are not neutral (Lascoumes and Le Galès, 2004). Strategic planning and the project cycle approach put emphasis on the *quality* and *efficiency* of Humanitarian NGOs' actions instead of on their ethical dimension. This shift in emphasis has originated some criticism from several sources, particularly in France (Vedelago *et al.*, 1996; Murraine, 1996; Castellonet, 2003). According to these critics, strategic planning techniques and emphasis on measurable indicators usually lead to rigidity and goal displacement. Priority is given to the fulfilment of measurable goals, at the expense of the

ethical mandate of the organization and symbolic action. Some Humanitarian workers have reported that logisticians would rather follow their strategic plan than save a life (Murraine, 1996). The lack of peasant participation in community-planning sessions is solved by giving money to those participating in the meetings (Castellonet, 2003). Peasants are indeed participating in the meetings (at least physically), but there is no evidence they are acquiring social capital.

#### 4.2. Contracting a European Identity?

As part of civil society, voluntary organizations are often supposed to contribute to filling the gap between political institutions and citizens, and to the integration process within the framework of the EU (Deutsch *et al.*, 1968). Inspired by those ideas, European funding requirements are also being used to foster a European identity among western EU civil society organizations. ECHO is a clear expression of this willingness. Such an entity was first set up to increase emergency aid efficiency and to solve the lack of European Humanitarian Aid visibility (European Commission, 1991), but it has always put a lot of emphasis on the idea of delivering Humanitarian Aid with a specific identity. Even if USAID also insist on visibility, there is no evidence that NGOs are being used to foster an American identity and there seems not to be any need for it. Contrary to the growth dynamics or the management techniques transfer, the insistence on EU values is *specifically* European (it only concerns EU member states and candidate countries). The EU is most probably not fostering a European identity among third country NGOs. However, the EU may be promoting other kinds of identities, for example,

“regional identities”. The EU has indeed been promoting regional civil society organizations within the framework of the Central American integration process (Parthenay and Sanchez Salgado, forthcoming), strengthening their sense of belonging to a regional complex.

The EU may also use third-country civic organizations to increase its visibility and reputation in the world scene. At first, ECHO directly funded awareness activities, intended to spread information about the role of the EU in the world. More recently, the European Commission has been explicitly promoting the use of marketing techniques. Each Humanitarian NGO implementing an FPA is expected to include a “visibility plan” in the framework of operational proposals. In a visibility manual, ECHO explicitly proposes “essential messages” and encourages NGOs to use a “European terminology” (ECHO, 2004). According to this manual, “the DG encourages its partners to develop a ‘Commission reflex’ when devising information activities” (*ibid.*: 9). ECHO also fosters the use of display panels, of the EU logo in supplies and equipment, posters, stickers and promotional items. The “Commission reflex” is also supposed to apply to communication tools usually employed by the contracting Humanitarian NGO.

### **Conclusion: EU Structuring Impact beyond Western Europe**

As it is clear from the European experience, the EU may have significant structuring effects on civic organiza-

tions. However, such effects depend on many intervening factors, having many different effects in different national and regional settings. The study of candidate and third countries would contribute to a refinement of the analytical framework presented in this paper, and would certainly add many aspects that are relevant beyond Western Europe.

In Western Europe, EU structuring effects have been particularly relevant for Humanitarian NGOs during the 1980s and 1990s. Even if EU effects may be more relevant for Humanitarian NGOs because they receive more money, EU influence may exist also in other fields, such as social organizations working against discriminations or Women’s groups. Like other important donors, the EU has contributed to the transfer of NPM principles among NGOs, which has significant consequences for the role of voluntary organizations. Even if this evolution can be interpreted as a progress – it is undeniable that this evolution leads to effective and complete action – more attention should be drawn to what may be lost in terms of ethical principles and symbolic actions.

Contrary to other donors, some EU efforts may be interpreted as specifically addressed to European identity building. The insistence on marketing techniques and on concepts such as European Humanitarian identity clearly point to the fact that the EU is experimenting with new ways to contribute to the emergence of a European identity or even of a “regional identity” in different regional settings.

## REFERENCES

- Aspinwall, Mark and Greenwood, Justin (1998) "Conceptualising collective action in the European Union. An introduction", in: Aspinwall, Mark and Greenwood, Justin, *Collective Action in the European Union*, London: Routledge, 1-30.
- Attanasio, Paolo (1994) "Communauté européenne", in: Smillie, Ian and Helmich, Henny, *Organizations non gouvernementales et gouvernements: une association pour le développement*, Paris: OCDE.
- Börzel, T. A. (2002) *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Caporaso, J. A. and Stone Sweet, A. (2001) "Conclusion: Institutional Logics of European Integration", in: Stone Sweet, Alec, Sandholtz, Wayne and Fligstein, Neil, *The Institutionalisation of Europe*, Oxford: Oxford University Press, 221-236.
- Castellanet, Christian (2003), "Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement", *Traverses*, no. 13, October.
- Commission Coopération Développement (2003) *Argent et Organisations de Solidarité Internationale 2000-2001*, Paris: Commission Coopération Développement.
- CONGDE (2005) *Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONG 2004*, Madrid: CONGDE, available on: <http://www.congde.org/ant/CONGDE2004.pdf>, consulted on September 19, 2008.
- Cowles, M. G., Caporaso, J. and Risse, T. (2001) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Cram, L. (1997) *Policy-making in the European Union, Conceptual lenses and the integration process*, London: Routledge.
- Court of Auditors of the European Communities (1991) "Annual Report concerning the financial year 1990 together with the institution's replies", *Journal Officiel* C324, Brussels, 13th December.
- Delanty, G. and Rumford, C. (2005) *Rethinking Europe. Social Theory and the implications of Europeanization*, London and New York: Routledge.
- Deutsch, Karl et al. (1968) *Political Community and the North Atlantic Area: international organization in the light of historical experience*, Princeton: Princeton University Press.
- Doug, I. and Tarrow, S. (1999) "The Europeanization of Movements? A New Approach to Transnational Contention", in: Della Porta, D., Kriesi, H. and Rucht, D. (eds) *Social Movements in a Globalizing World*, London: Macmillan, 113-133.
- Dyson, K. and Goetz, K. H. (2004) *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford: Oxford University Press.
- ECHO (2004) A partnership for communication. Guidelines for Commission partners on the implementation of visibility, information and communication activities relating to Humanitarian Aid, available on: <http://www.delafg.cec.eu.int/en/echo/attached%20files/ECHO%20Visibility%20Guidelines.pdf>.

- EPPIE (2007) "Introduction. Analyser l'europanisation des politiques publiques", in: Palier, B., Surel, Y. *et al.*, *L'Europe en action: l'europanisation dans une perspective comparée*, Paris: L'Harmattan, 13-86.
- European Commission (1991) *Emergency Humanitarian Aid: a unified framework and the European Office for Emergency Humanitarian Aid*, SEC (91) 1957/6, Brussels.
- European Commission (2001) *European Governance. A White paper*, COM (2001) 428 Final, Brussels, 25 July.
- Featherstone, K. and Radaelli, C. J. (2003) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Furtak, F. (2001) *Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im politischen System der Europäischen Union*, München: Tuduv.
- Gómez Gil, Carlos (2005) *Las ONG en España. De la apariencia a la realidad*, Madrid: Catarata.
- Grossman, Emiliano and Saurugger, Sabine (2006) *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris: Armand Colin.
- Haas, Ernst (1968) *The uniting of Europe: political, social, and economic forces: 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.
- Harris, M. and Rochester, C. (2001) *Voluntary Organizations and Social Policy in Britain*, Houndmills: Palgrave.
- Kendall, J. and Fraise, L. (2005) "The European Statute of Association: Why an obscure but contested symbol in a sea of indifference and scepticism", *Third Sector European Policy Working Papers*, 11.
- Klingberg, Silvia (1998) "Le sans-frontierisme et l'intégration planétaire", *L'homme et la Société*, n° 129, July.
- Kohler-Koch, Beate (2004) "Débat sur la démocratie participative dans l'Union européenne et la Constitution européenne", *Conférence sur la démocratie participative: la situation actuelle et les opportunités offertes par la constitution européenne* organisée par le Comité économique et Social européen, Brussels.
- Kohler-Koch, Beate (1997) "Organized interest in European Integration: the evolution of a New type of Governance?", in: Wallance, Hellen and Young, Alasdair (eds), *Participation and Policy making in the EU*, Oxford: Clarendon Press, 42-68.
- Kohler-Koch, B. and Finke, B. (2007) "The Institutional Shaping of EU-Society Relations: A contribution to Democracy via Participation?", *Journal of Civil Society Studies*, 205-221.
- Lascoumes, Pierre and Le Galès, Patrick (2004) "L'action publique saisie par les instruments", in: Lascoumes, Pierre and Le Galès, Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris: Presses de Sciences Po, 11-44.
- Marraine, Malena (1996) "Les ONG et la modernité. Un demi-siècle, et après?", *Rouge*, Mai.
- MPDL (1997) *Activities Report 1996*, Madrid: MPDL.
- OCDE (1988) *Voluntary Aid for Development. The role of Non Governmental Organizations*, Paris: OCDE.
- Parthenay and Sanchez Salgado, forthcoming
- Queinnec, Erwan and Ingalens, Jacques (2004) *Les organisations non gouvernementales et le management*, Paris: Vuibert.
- Radaelli, C. J. (2004) "Europeanization: solution or problem?", *European Integration Online Papers* (EIOP), 8: 16.

- Radaelli, C. J. (2003) "The Europeanization of Public Policy", in: Featherstone, K. and Radaelli, C. J., *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 27-56.
- Ragin, Charles C. (1989) *The Comparative Method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, London: University of California Press.
- Richardson, Jeremy and Mazey (2001) "Institutionalizing Promiscuity: Commission-Interest Group Relations in the European Union", in: Stone Sweet, Alec, Sandholtz, Wayne and Fligstein, Neil, *The Institutionalisation of Europe*, Oxford: Oxford University Press, 71-93.
- Ruza, Carlo (2004) *Europe and Civil Society. Movement Coalitions and European Governance*, Manchester: Manchester University Press.
- Sanchez Salgado, Rosa (2007) "Giving a European Dimension to Civil Society Organizations", *Journal of Civil Society Studies*, 3: 3, 253-269.
- Sidjanski, D. (1997) "Networks of European Pressure Groups. From the origins of the EEC to the EU", *Euryopa Articles & Conferences*, n° 4.
- Smismans, Stijn (2006) *Civil Society and Legitimate European Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Smith, Steven Rathgeb and Lipsky, Michael (1993) *Nonprofits for Hire. The welfare state in the age of contracting*, London: Harvard University Press.
- South Research et al. (2000) *Evolution of co-financing operations with European non governmental development organizations budget line B7-6000*, Leuven: South Research.
- Stone Sweet, Alec, Sandholtz, Wayne and Fligstein, Neil (2001) *The Institutionalisation of Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Vallaey, Anne (2004) *Médecins Sans Frontières. La biographie*, Paris: Fayard.
- Vedelago, François, Valéau, Patrick and Queinnec, Erwan (1996) "Les conflits des valeurs au sein des ONG et des organisations de solidarité: portée et signification pour le management", in: Queinnec, Erwan and Ingalens, Jacques, *Les organisations non gouvernementales et le management*, Paris: Vuibert.
- Walker, J. L. (1991) *Mobilizing Interest Groups in America. Patrons, Professions, and Social Movements*, Michigan: University of Michigan Press.
- White, H. (2003) "Building partnership for poverty reduction: British aid under the labour government", *Humanitaire*, 7, 74-86.

## **Strukturni učinci Europske unije na organizacije civilnog društva: učenje na temelju iskustva, učenje iz usporedbi**

SAŽETAK U članku se predlaže analitički okvir oblikovan tako da omogući usporedbe utjecaja EU na dragovoljne organizacije, zasnovan na različitim nacionalnim i regionalnim okvirima, uključujući i Europsku uniju. Empirijski dio rada primjenjuje predloženi okvir analize na organizacije civilnog društva u Francuskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu i Španjolskoj. Prema prikupljenim podacima EU ima značajne strukturne učinke na zemlje članice. EU nije samo doprinijela transformaciji sfere dragovoljnih organizacija u pojedinim zemljama članicama, nego je i značajno poduprla organizacijske i normativne promjene unutar tih organizacija. U članku se tvrdi da značajan dio dinamike koja je na djelu u Europi može imati važan značaj za zemlje kandidate za EU i na treće zemlje, te u tom smjeru formuliira hipotezu). Komparativne studije u ovome području, uključujući treće zemlje, mogle bi također značajno doprinijeti usavršavanju predloženog analitičkog okvira.

KLJUČNE RIJEČI dragovoljne organizacije, europeizacija, humanitarne nevladine organizacije, mogućnosti financiranja, Zapadna Europa

— |

| —

— |

| —



# ENVIRONMENTAL POLICY OF SERBIA AND CHALLENGES OF ACCESSION TO EUROPE

**Darko Nadić**

*Fakultet političkih nauka,  
Uni verzitet u Beogradu*

Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: studeni 2011.

**Summary** This article analyzes the environmental policy of the Republic of Serbia within the context of accession conditions to the European Union. The main challenges of environmental integration of the environmental policies of Serbia are: economic challenges, the sustainable development challenge, administrative challenges, democratic deficiency challenges, and political challenges. These challenges, while flaws of the environmental policy in Serbia, are no different than the challenges faced by other Central Eastern European countries during the accession process. However, the influence of the global economic crisis, the constant political crisis and unclear definition of the political scene in Serbia, an incomplete vision of environmental education, as well as too much "green" marketing activities and a lack of true law implementation, are additional factors that make the process of environmental accession of Serbia to the EU even more difficult. Therefore, the harmonization of the Serbian environmental legal frame with the European one must be followed by the harmonization of actions of political institutions, social groups and individual citizens, and the overall democratization of society.

**Keywords** environmental politics, harmonization of environmental law, environmental challenges

## **Institutional Development of Environmental Policy in the Republic of Serbia**

A more serious policy of protecting and promoting environment improvement in Serbia was started off in the late 1980s. It was the culmination of a period of crisis in the former Yugoslavia that began in 1985-1986 with the criti-

cal reexamination of the concept of socialist self-management and the abandonment of the institutional forms of its organization. The heavy economic crisis transferred to the political level, which resulted in war and the disintegration of Yugoslavia. At the same time, in Serbia, the construction of a socio-economic system with a pluralism of forms of

property, market economy and state of law had a crucial effect on the determination of the subjects of environmental policy. A reform in the field of environmental protection was implemented within the reform of the economic and political system, and it was regulated by a large number of uncoordinated federal, republic and municipal regulations. This resulted in uncoordinated and unrelated functioning of environmental policy subjects. The implementation of the very complex and numerous regulations created great difficulties at the time in achieving the constitutionally guaranteed human right to a healthy environment.

The Ministry of Environmental Protection was founded for the first time in Serbia in 1991. This ministry performed the tasks of public administration relating to the following: environment protection and improvement system; nature preservation; determination and preservation of natural entities important to the Republic; natural resources protection against pollution; establishment of environmental protection conditions when constructing buildings of special interest to the Republic; radioactive materials production, usage and disposal; tasks and activities related to sources of ionizing and non-ionizing radiation; protection against noise and vibration; protection against dangerous and harmful substances in industrial production, transportation and disposal; inspection and monitoring of environmental protection; forming and coordinating international cooperation in the domain, and other duties defined by law.

In the field of environmental protection, the Republic of Serbia opted for a policy based on sustainable development and sectoral policies integration with the

environmental policy. The state's function of environment protection is a multi-purpose one, since inspection authorities, public services, and other public administration bodies are involved in its realization in addition to the relevant ministry.

### **Legal Framework for Environmental Protection in the Republic of Serbia**

A variety of special laws on environmental protection adopted in the 1970s and 1980s ceased to exist in 1991 with the passing of the system Law on Environmental Protection, which attempted to uniformly and comprehensively cover the field of environmental protection (modeled after the Swedish system law passed in 1969). Certain issues and environmental protection measures were addressed in special laws (the laws on water, forests, agricultural land, hunting, etc.).

The Law on Environmental Protection set the legal basis of environmental management. In accordance with this law, the Republic of Serbia regulated the system of protection and improvement of the environment, management of protected areas, measures and procedures for protecting against the harmful effects of activities on the environment, as well as financing and organization of protection and improvement of the environment.<sup>1</sup>

The law clearly defined the meaning of basic concepts such as: environment, natural and man-made values of the environment, ecosystem, protected natural area, and natural rarities. It also clarified terms important for this law: noise, emis-

---

<sup>1</sup> *The Law on Environmental Protection*, Part I, Article 1, *Službeni glasnik RS*, no. 66/91.

sion, ionizing radiation, waste, dangerous and harmful substances, etc. Out of the thirty-four concepts that formed the epistemological framework of the Law on Environmental Protection (1991), two fundamental concepts can be distinguished: “the *environment* is both natural and work-created value and includes a total space in which humans live and in which settlements, goods for general consumption, industrial and other facilities are situated; the *natural values of the environment* are natural resources, land, water, forests, air, flora and fauna” (*ibid.*, Part I, Article 13).

With the changes resulting from the events of 5th October 2000, the Law on Environmental Protection became politically and conceptually outdated. In 2001, a *Draft Law on Environmental Protection of the Ministry of Environmental Protection* was created, “which was a step forward towards the harmonization of legislation with international standards in this domain” (Milenković, 2006: 57). The environmental policy of Serbia became part of the general political and economic project and the primary objective of the Government, namely *accession to the European Union*. The obligation to harmonize the legislation of the Republic of Serbia with the EU *acquis communautaire* was first mentioned in the Resolution on Accession to the European Union, adopted in the National Parliament in late 2004. The Resolution states that the harmonization of regulations will be a priority for the Parliament, with the introduction of special procedures to improve the efficiency of the process. This marked the beginning of intensive harmonization not only of environmental policy, but also of the legal and institutional framework in Serbia with the EU *acquis communautaire* in the field of environmental protection.

The new Law on Environmental Protection was adopted by the Parliament of the Republic of Serbia in late 2004, in a package with three other laws related to this domain, which established an integral system of environmental protection in Serbia. In addition to the former, the legislative framework of environmental protection comprised the *Law on Evaluation of Impacts on the Environment*, the *Law on Strategic Evaluation of Impacts on the Environment*, and the *Law on Integrated Prevention and Control of Environment Pollution*, as well as a series of special laws promoted in the 1990s. These new, environmentally friendly laws were in line with EU directives on the evaluation of impacts on the environment, strategic impact evaluation, integrated prevention and control of pollution and public participation. The new Law on Environmental Protection largely revises the text of the previous law (1991), while retaining many articles and even entire sections of the latter. The articles that remain effective are the ones which refer to air protection; protection of natural resources, with the existing three-stage classification and categorization of the importance of natural resources; the part that regulates the field of noise protection, the part that deals with inspection, and the part that includes penalty provisions.

Under the environmental protection systems, those that are obliged to preserve and enhance the environment under their authority are: the Republic, the autonomous region, the municipality or the city (unit of local government), companies, other domestic and foreign legal persons or entrepreneurs using natural values and endangering or polluting the environment in the performance of economic and other activities (natural persons and legal entities),

scientific and professional organizations and other public services, citizens, citizen groups, their associations, professional and/or other organizations. All listed entities are required to cooperate in environmental protection, while the Republic is also to cooperate with other countries and international organizations. The responsibilities and obligations relate to any activity that may alter or change the state and conditions of the environment, as well as to failure to take measures to protect the environment. Business entities, companies, domestic and foreign legal entities and entrepreneurs are obliged to count the costs of environmental protection in the investment and production costs. The relevance of raising awareness regarding the importance of environmental protection is underlined “through the system of education, scientific research and technological development, improvement in work processes, public information and popularization of environmental protection” (*ibid.*, Article 6).

According to this law, the basic principles of environmental policy in Serbia (*ibid.*, Article 9) are: the *Principle of Integrity*, which claims that state authorities, the authorities of autonomous provinces, and the authorities of the local government provide the integration of protection and improvement of the environment in all sectoral policies by implementing mutually agreed plans and programs and by enforcing the regulations; the *Principle of Prevention and Precaution*, which says that every action must be planned and implemented in such a manner as to cause the least possible change in the environment, to represent the lowest risk to the environment and human health, to reduce the space load and raw materials and energy consumption in construction, manufacturing and

distribution industries, and to include the possibility of recycling to either prevent or limit the impact on the environment at the very source of pollution; the *Precautionary Principle*, realized by evaluating the impact on the environment and by using the best available and affordable technologies, techniques and equipment (Nadić, 2008: 159-170); the *Principle of Preservation of Natural Resources* – natural values are utilized under the terms and conditions which ensure the preservation of values of geodiversity and biodiversity of the protected areas and landscapes, renewable natural resources are utilized under the conditions that ensure their continuous and effective reconstruction and constant improvement of quality, and non-renewable natural resources are utilized under the conditions that ensure their long-term economical and reasonable usage, including the limitation of usage of strategic or rare natural resources and their substitution with other available resources, composite or artificial materials; the *Principle of Sustainable Development*, according to which sustainable development is a coordinated system of technical, technological, economic and social activities in the overall development, where the natural and artificial values of the Republic are used per the principles of economy and reasonability in order to preserve and enhance the quality of the environment for present and future generations; the *Principle of Responsibility of Polluters and Their Legal Successor* – the natural person or legal entity that contributes to environmental pollution by illegal or improper activities is responsible under the law; the *“Polluter Pays” Principle* – the polluter pays a compensation, and a fine, for pollution if his activities cause or may cause contamination of the environment, and if he produces,

uses or distributes raw materials, semi-finished products or products containing substances hazardous to the environment; the *“User Pays” Principle* – anyone who exploits natural values is obliged to pay the full cost for their use and re-cultivation of space; the *Subsidiary Responsibility Principle* – government entities, within their financial capabilities, eliminate the consequences of environmental pollution and reduce damage in cases where the polluter is unknown, or when the damage is caused by environmental pollution from sources outside of the territory of the Republic; the *Principle of Using Stimulating Measures* – state authorities, or authorities of the autonomous province, or local government authorities, take measures for preservation and sustainable management of environmental capacities, particularly by reducing the usage of raw materials and energy, preventing or reducing pollution of the environment, using economic instruments and other measures, choosing the best available techniques, facilities and equipment that does not require excessive costs, and by selection of products and services; the *Principle of Informing and Public Participation* – in exercising their right to a healthy environment, everyone has the right to be informed about the status of the environment and to participate in the decision-making process where implementation could affect the environment (data on the environmental status is public); the *Principle of Right to a Healthy Environment and Access to Justice* – a citizen or a group of citizens, their associations, professional or other organizations enjoy the right to a healthy environment before the competent authority, or court, in accordance with the law.

The principles of sustainable development, integrity and precautions are

repeated in the Law on Strategic Evaluation of Impacts on the Environment, which stipulates two complementary principles: the *Principle of Hierarchy and Coordination* – evaluation of plans and programs is done at different hierarchical (administrative) levels at which the plans and programs are made. In the procedure of strategic evaluation of the plans and programs, an increased level of transparency in decision-making is provided by the mutual coordination of competent and concerned entities in the procedure of approving the strategic evaluation, through consultations and providing opinions on the plan or program; and the *Public Principle* – in order to inform the public about specific plans and programs and their possible impact on the environment, and to ensure full transparency in the preparation and adoption or approval of the plans and programs, the public must, before any decision is reached, and after the adoption of the plans and programs, be given access to information relating to these plans and programs or their modifications.

The new Constitution passed in late 2006 confirmed that “everyone has the right to a healthy environment and to full and timely information about its condition. Everyone, especially the Republic of Serbia and its autonomous provinces, is responsible for environmental protection. Everyone is obliged to preserve and improve the environment”.<sup>2</sup> According to the new Constitution, natural resources or goods which the law declares of general interest are the property of the state. With the abolition of social ownership, the state became the most impor-

<sup>2</sup> Constitution of the Republic of Serbia, *Službeni glasnik RS*, No. 98/2006, Article 74.

tant enforcer of the environmental policy because of its nominal “ownership” of all natural resources. The rights over these resources can be acquired by natural persons and legal entities. Foreign nationals may acquire concessions on natural resources and goods of general interest. Entrepreneurship may be restricted by law to protect human health, environment and natural resources that are used under conditions and in the manner provided by law.<sup>3</sup>

At the session of the Serbian Parliament held on 12th May 2009, sixteen laws concerning environmental protection were passed. Enacting this set of environmental laws is one of the conditions for Serbia’s accession to the European Union. This set of laws should contribute to improving environmental protection and increasing responsibility for its preservation, and represents a “step forward in the accession to the European Union, and establishing more efficient mechanisms to protect the environment”. It consists of the following laws: the Law on Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Usage of Chemical Weapons and on their Destruction; the Law on Protection against Ionizing Radiation and Nuclear Safety; the Law on Non-Ionizing Radiation Protection; the Law on Chemicals; the Law on Biocidal Products; the Law on Amendments and Changes of the Law on Evaluation of Impacts on the Environment; the Law on Air Protection; the Law on Nature Protection; the Law on Protection against Noise in the Environment; the Law on the Protection and Sustainable Usage of Fish Stocks; the Waste Management Law; the

Law on Packaging and Packaging Waste; the Law on Amendments and Changes of the Law on Environmental Protection; the Law on Ratification of the Rotterdam Convention on the Procedure for Approving the Basis of Prior Notification for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, with changes and amendments; the Law on Ratification of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making, and Access to Justice in Environmental Matters; and the Law on Ratification of Amendments to Annex B of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change.

#### **Environmental Policy of the Republic of Serbia and Challenges of the Accession to the European Union**

In the past ten years, the accession to the European Union has proved to be the essential and urgent political goal of Serbia. One of the areas that requires compliance with Europe is the environmental protection. The process of harmonization of the law implies that the legislation of the Republic of Serbia has to comply with EU legislation and the *acquis communautaire*. Harmonization with EU law includes not only changing and/or adopting new laws, but also the harmonization of secondary acts and more effective implementation of the regulations. Of course, at the same time it includes the creation of adequate administrative and judicial structures for implementation of adopted regulations. More than 30% of all regulations that Serbia should adopt and implement in the process of European integration have to do with the field of environmental protection. Implementation of the most complex and financially de-

<sup>3</sup> *Ibid.*, Part 3. – Economic System and Public Finances.

manding parts of the *acquis communautaire* takes time. The experience of new EU member states shows that the most complex parts of the *acquis communautaire* are some of the directives in the field of air quality, water, waste and industrial pollution. By signing the *Stabilization and Association Agreement (SAA)* and its ratification, Serbia is obliged to harmonize its legislation with the *acquis communautaire*.

In October 2008, the Government adopted the *National Programme for Integration (NPI)* of the Republic of Serbia to the European Union. This program includes all documents and action plans necessary for the European integration process and defines the responsibilities of all participants for the period until the end of 2012, which is marked by Serbia's EU accession strategy as the year of Serbia's readiness to assume all obligations arising from EU membership. NPI is a precise plan on how to achieve all the criteria necessary to become an EU member state, from political and economic criteria to the adoption of laws and detailed standards that exist in the EU in the areas of trade, agriculture, environmental protection, and infrastructure, to name a few.

The *National Environmental Strategy* is enacted, which is based on the principles of sustainable development, and complies with the basic principles of the Sixth Community Environment Action Programme. Solutions in the *National Strategy for Sustainable Development* are in line with the European documents: EU Sustainable Development Strategy (adopted in 2001, and revised in 2006) and the Lisbon Strategy (adopted by the Council of Europe in March 2000). The strategy is aligned with the Millennium Development Goals (UN) and the Na-

tional Millennium Development Goals in Serbia, which the Government of the Republic of Serbia passed in 2006. According to the 2010 report of the European Commission,<sup>4</sup> there has been good progress in the field of environmental protection in Serbia in comparison with the previous year.

However, it is evident that the environmental harmonization process of the Republic of Serbia is usually conducted formally, emphasizing only the passing of laws and regulations, while too little attention is paid to what is the real strength of each, including environmental legislation, and that is the enforcement of laws by state institutions, businesses, community groups and citizens. This formalism in the national environmental policy is not something unique to the Serbian perception of both laws and policies. The same situation occurred in the countries of Central and Eastern Europe in their process of accession to the European Union, so we can talk about the challenges and parallelism of these countries with Serbia when it comes to environmental protection and the environmental policy as it relates to the process of harmonization of environmental legislation in compliance with the European Union.

### **The Problem of Defining the Challenges in Environmental Accession of Serbia to the European Union**

There are certain opinions that the enlargement of the European Union with new member states with poorly developed environmental policies can af-

---

<sup>4</sup> Progress Report of Serbia in 2010, Office for European Integration ([www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs)).

fect the existing Community legislation, i.e. will endanger its successful implementation in the older member states. The essence of the problem of rigorous environmental legislation enforcement in the European Union is that it creates an even greater difference between the old and new member states, in addition to the already existing huge gap in economic development. This is contrary to the principles and objectives of the Union to establish a harmonious development of all European countries. To some extent, the joint efforts of both old and new member states can, but also need to, ignore this inequality, because in the long run, the goal of adjusting to the legislation of the European Union is to ensure sustainable development of the whole of Europe. The Union has given countries of Central and Eastern Europe a specific period of time in which to overcome these new difficulties. The main challenges that Serbia faces in the process of harmonization can be categorized as follows: *economic challenges and the challenge of sustainable development, administrative challenges, challenges of the democratic deficit and political challenges*. These challenges are primarily a combination of the state's environmental awareness and its readiness to face the consequences of its own responsibility or irresponsibility in this public policy. In this context, and bearing in mind the long-term consequences of ignoring its own environmental problems, these challenges are in fact the problems of dealing with reality, and also the problems of dealing with the gap between its own (unrealistic) desire and its actual capacity.

### **Economic Challenges and the Challenge of Sustainable Development**

The economic challenges of implementing the environmental policies necessary for the accession of Serbia to the European Union may be observed in the context of the experiences of the Central and Eastern European states who were admitted to the EU in the last accession process. Their experience shows that one of the most important problems in the accession process, which they all had to face, was dealing with economic challenges in the implementation of environmental legislation. The assumption and implementation of EU environmental legislation entailed high costs and investments for the candidate countries. This has been a huge obstacle for countries with already exhausted economic resources to successfully carry out the implementation process to the end. The fundamental question which all these countries faced was how to cover the necessary expenses, or at least reduce the cost of the financially most demanding segment of the accession process. The challenge was even more difficult to overcome because the candidate countries had to rely primarily on their own resources, while part of their existing capital was spent on both the adoption and the application of laws in other areas of community law. The economic transition of these countries was characterized by two key processes: privatization and market liberalization. The process meant not only the denationalization of a large part of the state capital, but also the strengthening of the private sector, substantial liberalization of national economies and their integration into the global markets (Baker, 2002: 67). In order to become and remain competitive



in the EU market and to be able to respond to the challenges of economic globalization, the candidate countries had to introduce major reforms and solve many problems in national economies. The European Union gave a transitional period, during which it was necessary to overcome emerging difficulties and find financial resources for the implementation of the environmental legislation and the resulting comprehensive changes. The EU estimated that candidate countries must spend an average of 2 to 3 percent of their gross domestic product to ensure implementation of environmental legislation. The problem was also that EU officials made it clear that, regardless of the financial obligation, the candidate countries must rely primarily on their own resources. Overcoming economic challenges and adapting to the environmental legislation of the European Union is just one step that leads to the most important and ultimate goal, which is to enable the sustainable development of the whole of Europe. The way in which the European Union dictated how future member states are to reach that goal and the level of development of environmental policies of the member states was the subject of much dispute. Namely, there was a question of whether the candidate countries, in the overwhelming desire to be part of the Union as soon as possible, put economic interests above the interests of environmental protection. Did the pressure from the EU to accept and implement in practice all the regulations and make all necessary changes in many areas as soon as possible, lead to degradation or to improvement of the environment of the countries concerned? Finally, could the enabling of sustainable development in any future member states really be achieved, or is the pres-

sure on their economies to reach this goal too great, and would this threaten the environment more, not only in the given country, but in the whole of Europe? Some theorists believe that the proclaimed aim of the European Union, enabling the sustainable development of the whole of Europe, is being called into question. In their opinion, the Union wants to impose on the future member states its own, fundamentally wrong, model of improving environmental policy that emphasizes the importance of economic development at the expense of creating a healthy environment. When we look at Serbia in the context of this economic challenge, we can safely claim that Serbia *does not have* the famous three percent of its gross domestic product necessary for the implementation of pro-European environmental legislation. The economic crisis in Serbia, which began in mid-2008, has in its first wave wiped out any thought that it would be possible to spend so many resources on environmental protection, and that only in the segment of legislation. What is expected in Serbia is support from European funds, and also that the Union will continue its strict environmental policies in conditions that are not economically favorable. The National Programme for Integration of Serbia into the European Union (NPI), passed just before the global economic crisis in 2008, mentions the possibility of creating new jobs in the Republic administration that was officially dropped a few months later to save the budget deficit. Such politics in state administration is still carried out, but not in a way that would expand or improve the skills of administration, but to actually meet the ambitions and appetites of the party structures in power. On the other

hand, this economic challenge in the environmental policy is warmed-over with the already existing negative trends that follow Serbia from the beginning of the process of privatization and market liberalization. The number of unemployed persons in Serbia is already dangerously near eight hundred thousand people, making it difficult to raise the issue of environmental policy as a key public policy. Namely, the question is how many people in Serbia would understand, in a positive way, the loss of their job for reasons of environmental protection? Probably no one, bearing in mind the environmental awareness of the average citizen, as well as the unsuccessful processes of creating new jobs. At the same time, environmental politics is mentioned in statements of the relevant Minister, as encouraging politics that can open a new industrial sector. It has to do with recycling, which will ensure the employment of over ten thousand people in the next few years. At this point, it is very difficult to say whether such claims are substantiated or unsubstantiated, or how much of this is political marketing of the ruling coalition and self-promotion of the Minister, and how much a possible future.<sup>5</sup> A similar situation exists with the *National Strategy for Sustainable Development*, which, although adopted by the Serbian Parliament, is regarded as one of the necessary documents that the state was obliged to adopt in the process of environmental harmonization. The implementation of the National Strategy for Sustainable Development is, so to speak, on “stand-by” mode, because in these economic condi-

tions, there are no free financial resources for its full implementation.

### Administrative Challenges

The absence of an effective administration for the successful implementation of environmental legislation of the European Union was one of the weakest points of Central and Eastern European countries. As the number of appointments and tasks needed for harmonization with the environmental legislation of the EU by Central and Eastern European countries grew, it became increasingly clear that the countries did not have sufficient capacity in their government sector to execute them. And the main decision-makers in the field of environmental protection, the European Commission and European Parliament, required developed national environmental policies of the candidates, i.e. developed internal environmental legislation for the implementation of these laws. The candidate countries were suddenly faced with the new problem of weak administrative capacity, which was limiting them in performing the necessary obligations imposed by the European Union. The logical consequence of long-neglected problems of environmental protection was that the Ministry for Environmental Protection in given countries was among the least developed, both in financial and administrative terms. Due to its administrative, organizational and financial weakness, it practically had an advisory role. It was necessary to enable and strengthen it to the extent that it becomes able to assume its proper role: that of enforcement and taking responsibility for all commitments demanded by the EU. It was necessary to improve the performance of all ministries at all levels. With the democ-

<sup>5</sup> [http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2010&mm=05&dd=31&nav\\_id=435375](http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2010&mm=05&dd=31&nav_id=435375) (accessed: 02/05/2011).

ratization of power also came decentralization. Rarely consulted local and regional governments were now to be given the necessary powers in the field of environmental policy (Baker, 2002). It was necessary to create a new layer of experts and to increase the number of technical staff who would deal only with issues of environmental protection. Resolving the issue of these limitations, i.e. the shortage of trained government personnel, was necessary for further development of the European integration process of Central and Eastern European countries. It was essential to build successful, effective and responsible environmental politics of national governments in the candidate countries.

European Commission research has shown that this problem was recognized in every Central and Eastern European country, but was the most striking in Bulgaria, Poland and Romania. The problems varied from country to country, but in each of them it was necessary to increase the number of people involved in solving environmental issues, to allow them adequate training, access to advanced technologies and adequate financial resources so that they could successfully implement their formal responsibilities. Good use of the aid which the EU gave to candidate countries strengthened and improved their environmental capacities. Government personnel in the field of environmental protection were qualified and trained to create new inventive ways of implementation of the environmental politics, and they created new laws and regulations and developed stronger regulatory mechanisms. Despite weak and limited foreign financial assistance, they managed to achieve visible technical improvements for the sake of improv-

ing and improved existing projects, especially in the area of drinking water quality, protection of air quality, and the safety of nuclear power plants. However, despite the assistance of the Union, solving the lack of administrative capacities in candidate countries has been only partially achieved and they are still far from the level of development of institutions of the older member states.

The problem of strengthening the administrative capacity of Serbia is one of the most pressing problems and the brake in the part of environmental accession in order to successfully transfer and implement the European Union environmental legislation. On the one hand, the administrative capacity is a problem because the environment policy in Serbia is a sector policy which is under construction. For many years, the Serbian environmental policy was only a result of understanding the modernity of politics and, at the same time, a victim of economic politics, particularly the economic transition. The dominance of economic over environmental policy, their disagreements and often conflicting goals have led to the point where the environmental policy in Serbia is still nothing more than a formalized and somewhat marginalized public policy that, unlike the past, follows both political and media marketing. The lack of administrative capacity for environmental accession of Serbia to the European Union has its own specific weaknesses.

First, it is a matter of personnel that make up the administrative apparatus, which is largely semi-skilled and not basically qualified to perform tasks in the field of environmental policy, coupled with the fact that the administrative apparatus is not sufficiently trained for po-

litical issues of European environmental legislation implementation because the Ministry of Environment and Spatial Planning in the Republic of Serbia is not adequately implementing training programs. Nor is it working with some higher education institutions in Serbia which are professionally qualified to help in maintaining certain types of instruction, courses and training. In that way, any training and/or improvement in knowledge in the field of environmental European integration is a matter of personal interest and the personal financial responsibility of employees to invest in themselves and in their knowledge.

Second, the structure of the public sector employees who deal with professional environmental protection and environmental policy is the result of partisan political compromise, which at the same time in Serbia does not perceive the environmental policy as a special sectoral policy, but as part of the law or biology. As environmental policy or the orientation of society towards the protection of the environment is not exclusively the role of the state and the central government, it is not just the result of writing and implementing environmental laws. It is essential that the environmental policy is presented primarily as a political activity that will be closely linked to education and cultural politics in order to improve the efficiency of law through the development of environmental awareness and the public administration that deals with environmental policy.

Third, the financial crisis and the agreement of the Serbian government with the International Monetary Fund signed in 2010 entail a reduction or dismissal of "redundant employees" in the national administration, which will

largely affect the reduction of efficiency of the administration and those who remain in employment. Similar situations will happen in local self-government. The administration at the local level suffers from the same defects as the central Republican administration, with the difference that the local authority, being local, is faced with specific environmental problems as opposed to the central government. This difference can be described as one between the virtual and the real. While the central government perceives the environmental problems as abstract and virtual, the local authorities perceive them as real because they affect people who live and work in local communities and in a particular space and time. The reduction of the administration, which undoubtedly has positive financial effects in the time of economic crisis and reduction of budget costs, can bring negative environmental consequences, since it can be rightly assumed that the first target will be the administration at the local level in charge of environmental protection.

### **Challenges of the Democratic Deficit**

The democratization of societies in Central and Eastern Europe contributed, among other things, to the development of the, at the time almost non-existent, civil sector as an independent sphere of the state. This was due to the dominance of the state and the underdeveloped civil society that marked this region during the Communist era (Baker, 2002: 62). The underdevelopment of civil society, the lack of stronger forms of cooperation between the civil and governmental sectors, the insufficient cooperation between non-governmental organizations and the existing authorities

in these countries, the necessary conditions for efficient and successful operation of governments, were some of the basic problems which needed to be resolved in order to bring the process of ascension to a prosperous end. Also, a long-time common opinion among the political elite of the countries concerned had not changed. A large part of the political leadership still believed that it is only the government that makes decisions and finds ways to manage the national policies. In that way it is proven that the issue of democratization of society in decision-making is directly related to the inferior understanding of environmental policy as the exclusive jurisdiction of the state and administrative sectors. In the course of their development, non-governmental organizations in Central and Eastern Europe have been faced with problems on two levels. First, the problem of lack of development as a legacy of real socialism, needing to be resolved within each state, and second, the problem in the European Union itself, i.e. the manner in which the process of harmonization of environmental policies is organized.

In this segment also, with regard to the issue of democratization of society, the position of Serbia is no better than that of the states which recently joined the European Union. Namely, civil society has long, and sometimes rightly, been understood as a form of social organization that has very different political aims than those which it declaratively advocated. On the other hand, the model of organization of the civil sector was in reality based, to a greater extent, on the interest of making a specific political and financial profit. Taking money from certain organizations and from foreign donor countries to carry out cer-

tain projects was one of the real motives for setting up these organizations. Over time, donations dried up, and this created the space for such organizations to be formed in response to the actual needs. Nevertheless, the pro-environmental civil sector in Serbia has had an enviable reputation. In contrast to the narrow-minded political and defined civil sector, this pro-environmental sector has always been well accepted by all political structures. In that sense, the civil sector created a new space for environmental dialogue in Serbia by breaking the monopoly of the state environmental policy. Preconditions for creating space for political and environmental dialogue must provide a basis for participation of all interested participants and parties. This also means that the democratic process of political participation is established on the basis of equality for all – citizens, non-governmental organizations, environmental movements, citizens' initiatives, other various forms of civil association, business and professional organizations and associations, educational and research institutions at all levels, production and non-manufacturing organizations, trades, consumers, and all others directly or indirectly interested – where they can express their views and visions about applying the law to protect the environment, prevention of pollution, preservation of natural resources, energy conservation, energy resources, waste management, noise pollution, production of organic food, and so on. In that way, the state authorities gain the necessary partners in the process of conceiving and implementing plans for environmental protection programs. Furthermore, the necessary and common responsibility of all stakeholders at all levels is being established in the decision-making process.

Creating space for dialogue and joint decision-making is a political imperative of the present society in Serbia. In order to create the space, the necessary environment must be made which will be capable and able to adequately articulate the interests of all involved in this process. This presupposes the establishment of direct, interdependent relationships between the public, primarily the interested public, and the government. At the same time, some of the environmental non-governmental organizations are substantially connected with the state sector so that they lose their non-governmental identity and in the extreme, appear as the marketing sector of the Ministry of Environment and Spatial Planning, while working on campaigns for recycling, sustainable development, and so on. In this way, a civilian sector that is focused on environmental protection is not quite able to fully live up to its real role of corrective factor of the state environmental policy, but actually operates from positions of the state service as a new type of social service. The relationship (of the state) of environmental policies on individual citizens is similar to the one on subjects of environmental policy. There are no clear mechanisms for decision-making on environmental policy at the local level. The expression of direct democracy, that of the citizens at the local level, their place of residence, making decisions concerning the protection of their environment, is still seen as too abstract to justify the lack of environmental awareness. In that sense, the realization of environmental democracy becomes a vicious circle. The state assumes that the citizens have no environmental awareness and are unable to make decisions at the local level.

### Political Challenges

The most important challenge that needs to be faced and successfully overcome is creating and finding the political will and positive orientation in relation to the drastic changes that the enacting of the environmental legislation brings. If this problem is not resolved, there is little chance that any of the above-mentioned challenges will be successfully overcome. The environmental problems are not limited to issues of technical or administrative development. These are, above all, political problems, because they affect each of the social groups differently, i.e. they impose different costs and burdens.

During this process of accession, it is also possible that Serbia's main motive is a faster and, of course, easier entry into the European Union, rather than a true desire for substantial improvement of the environment. For the Central and Eastern European candidate countries, the desire to join the Union was the only motive that forced them to survive in this race and to cope with all the ultimatums that were put before them. In order for environmental protection to remain a key issue in Serbia, the challenge is to overcome the democratic deficit. It is unlikely that the necessary support for change will be found amongst the people, especially amongst the political and economic elite circles that have influence on the political decision-making process, if they do not know what they are specifically giving support for and the specific projects and the costs they bear. Specifically, formalism is in practice, and not a fundamental desire to solve the environmental problems. The lack of political will must be compensated by expanding public knowledge in the field

of environmental protection. This is all about the fact that well-marketed and designed campaigns do not show the actual or expected result. Does any creator of these campaigns in Serbia expect that the unemployed and economically impoverished public will identify with a famous actor or over-paid entertainer that is “behaving environment-friendly” and “educating” people in front of the cameras in television commercials about how to save electricity and water and how recycling is important? On the contrary. It creates the appearance of counter-identification and dislike for the persons in question, and especially for the activities and the values that are promoted. The “spin doctors” of environmental protection in Serbia would have to point out the existing environmental problems and how the benefit from their solution would contribute to the entire society, as well as to every citizen individually, and not just to the political elite and the state budget. Or, to simplify things, why are there so many delays in the adoption of separate laws concerning the repurchase of P.E.T., glass and aluminum packaging, when every citizen of this country would reap at least a small economic benefit from such a (mandatory) repurchase program? With the way recycling is promoted today, the only benefit seen is that of corporate profit from companies engaged in the purchasing and processing of secondary raw materials. The message that is conveyed is some kind of boring mantra that “our nature will be cleaner and our life healthier”. In that context, we also speak of environmental awareness of citizens as a political challenge. It is on a low level, and this is the result of decades of ignorant behavior of citizens towards the problems of environmental pollution. At the same

time, the negative trend is enforced by copying the behavior of the state with regard to the same problem. The economic crisis, warmed up with sterility and a general state of apathy, has only increased the gap between the need for environmentally responsible behavior and the desire for real participation in corresponding activities.<sup>6</sup>

### Conclusion

The new model of a politically responsible and sustainable system of responsibility of the political and economic elite and of the citizens towards the environment should be based not strictly on marketing, but also on con-

---

<sup>6</sup> In the “Clean Up Serbia” campaign, the Ministry of Environment and Spatial Planning and CESID conducted a survey of public opinion on environmental issues. The results show that environmental issues and environmental protection have no great significance in the perception of the major problems in Serbia – only 3% of respondents believe that the environment problem is central. Currently the major problems for the citizens are crime/corruption (25%), as well as unemployment and standard of living (both 22%). Generally speaking, the citizens’ interest in environmental issues is high (38%), but that does not coincide with more specific knowledge or involvement in this area. This leads us to the conclusion that they are aware of the importance of environmental topics, but are hardly open to more detailed information about them and even less to essential involvement in solving them. Thus 23% of citizens know of environmental issues, but only one in ten is ready to take significant (specific) action. Over 70% take very little or no part in environmental actions and campaigns (<http://www.ekoplan.gov.rs/sr1/Cesidov-istrazivanje-o-mestu-i-ulozi-ekologije-uzivotima-gradjana-Srbije-346-c60-content.htm>, accessed: 05/03/2011).

tinuous informing of citizens and social groups and organizations, and on the fact that citizens must have real and not just formal rights to decide. Such an environment can be constructed through a variety of programs in culture and education which promote sustainable development and environmental protection; through improvement of informational systems and the availability of information on the importance of particular measures, plans and actions that may impact the strengthening of the responsibility of sustainable development (familiarization with alternative sources of energy, ways of saving energy in households, the importance of recycling and personal economic effects of the process, etc.); and through capacity building for non-institutional subjects of society (non-governmental organizations, environmental movements, various citizens' initiatives, and citizens), as well as a state that must be open technically and with personnel ready for any kind of broad social participation in this dialogue.

What hinders the process of environmental and political democratization

in Serbia? First and foremost, the following general negative trends: low level of economic development and the relatively weak and underdeveloped institutions that are subject to abuse for political or other purposes; low level of awareness regarding environmental problems, especially among decision-makers, and poor public participation in the decision-making process concerning environmental issues; political apathy among the citizens and the general lack of motivation for political participation, as well as a high degree of distrust of the citizens in state administration; lack of civil rights and formalizing and not the exercise of civil and other rights; weak presence of environmental content in the media public information; insufficiently decentralized government; selective enforcement of laws concerning environmental law and general inefficiency; and lack of motivation of the economic sector to take active voluntary participation in environmental protection in the forms that come from the classical form of respect for the law (sponsorship of certain activities, donations, etc.).

## REFERENCES

- Baker, S. (2002) Environmental Politics and Transition, u: F. W. Carter, D. Turnock (eds), *Environmental Problems of East Central Europe*, Routledge, London.
- Carmin, J., Vanderer, D. S. (2004) Enlarging EU Environments: Central and Eastern Europe from Transition to Accession, *Environmental Politics*, Vol. 13, No. 1, Spring, pp. 3-24.
- Halstrom, K. L. (2004) Eurocratising Enlargement? EU Elites and NGO Participation in European Environmental Policy, *Environmental Politics*, Vol. 13, No. 1, Spring, pp. 175-193.
- Jehlička, P., Tickle, A. (2004) Environmental Implications of Eastern Enlargement: The End of Progressive EU Environmental Policy?, *Environmental Politics*, Vol. 13, No. 1, Spring, pp. 77-95.
- Kramer, M. J. (2004) EU Enlargement and the Environment: Six Challenges,



- Environmental Politics*, Vol. 13, No. 1, Spring, pp. 290-311.
- Lynch, D. (2000) Closing the Deception Gap: Accession to the European Union and Environmental Standards in East Central Europe, *Journal of Environment & Development*, Vol. 9, No. 4, December, pp. 426-437.
- Milenkovic, D. (2006) *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Službeni glasnik, Beograd.
- Nadić, D. (2007) *Ekologizam i ekološke stranke*, Službeni glasnik, Beograd.
- Nadić D. (2008) Princip predostrožnosti kao bazični princip ekološke politike, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Fakultet političkih nauka, Beograd, Vol. 2, No. 2, pp. 159-170.
- National Programme for Integration into the European Union (NPI)* (2008) Government of the Republic of Serbia, Belgrade.

### **Politika zaštite okoliša u Srbiji i izazovi pristupanja Europi**

SAŽETAK U članku se razmatra politika zaštite okoliša Republike Srbije u kontekstu uvjeta koje zahtijeva pristupanje Europskoj uniji. Glavni izazovi koji se odnose na integraciju politike zaštite okoliša u Srbiji su: izazovi vezani uz ekonomski i održivi razvoj; upravljački kapaciteti; slabosti u razvoju demokracije i politički izazovi. Spomenuti izazovi, premda opterećuju razvoj politike zaštite okoliša u Srbiji, nisu drukčiji od izazova s kojima su bile suočene druge zemlje Srednje Europe tijekom procesa pristupa EU. Utjecaj globalne ekonomske krize, konstantna politička kriza i nedefinirana politička scena u Srbiji, nedostatna vizija ekološkog obrazovanja, jednako kao i "prezelene" marketinške aktivnosti, te neuspjeh u implementaciji zakonodavstva predstavljaju, međutim, dodatne faktore koji proces približavanja Srbije u području okoliša čine znatno otežanim. Stoga je radi harmonizacije legalnog okvira zaštite okoliša u Srbiji s europskim potrebno da spomenutu harmonizaciju slijedi harmonizacija djelovanja političkih institucija, društvenih skupina i individualnih građana i opća demokratizacija društva.

KLJUČNE RIJEČI politika zaštite okoliša, harmonizacija okolišnog zakonodavstva, izazovi okoliša



# LIFELONG LEARNING AND CHANGES OF THE UNIVERSITY

**Tihomir Žiljak**

*Fakultet političkih nauka,  
Univerzitet u Beogradu*

Pregledni rad

Primljeno: siječanj 2012.

**Summary** In the article the author analyses how lifelong learning as a new idea in education policy is related to institutional changes in higher education. The primary emphasis in the study is on the role of ideas, interests and intuitions in changing education policy. Institutional change and new ideas in higher education policy are explained through the implementation of the lifelong learning concept in Olsen's four models of the university. The article describes lifelong learning as a new policy idea which brings fundamental change from *education* to *learning*, and bridges the distinctive positions of academic and vocational tertiary education. The article suggests that actors from the political and economic environments determine changes to the university. In this context the influence of lifelong learning on the understanding, prescription and implementation of institutional changes in education policies is analyzed and political justifications of these changes are addressed. The author analyses changes in governance, curriculum and funding influenced by the lifelong learning concept. The article describes changes in the university curriculum and funding as a result of non-traditional students' entrance. The justifications for the autonomy of university governance are stressed as well as access, recognition, modularisation and vocationalisation of the curriculum. A qualification framework is identified as a part of curriculum reform, but also as a policy instrument for national and European political and economic goals.

**Keywords** university, lifelong learning, ideas, institutions, Bologna process

## 1. Ideas and Institutions in Policy Change

This paper explores the relationship between changes in educational policy and the spreading of the lifelong learning concept. Lifelong learning (LLL) as a new idea in education policy has an impact on worldwide changes in higher ed-

ucation (HE). At the same time, HE policy in Europe is determined by EU and national politics, path dependence and interests of stakeholders inside and outside of HE. The whole process will be analysed within the European context and with particular reference to the Bologna process. Policy changes in relation to HE

will be analysed, and universities as the most important HE institutions will be the points of assessing the character of these policies. Therefore, the following question will be discussed: how do new ideas change higher education policy? In this paper the relationship between ideas and institutions in educational policies and changes of HE institutions will be analysed on the national and international levels.

LLL policy has been analysed as a policy process (Birkland, 2011: 26) which includes the emergence of this issue, setting of LLL on the agenda, alternative selection, enactment, decision making, and implementation and evaluation of these decisions. At the same time, the intention was to avoid limitations of the policy stages framework where policy would be understood only as a linear process of hierarchical decision making and top-down implementation. This is especially important because of a European dimension of the process of changing HE policies. Changes occur within the EU which officially doesn't have a single educational policy, but in the course of the last decade, through the open method of coordination, its programme, organizational and financial foundations are being created (Žiljak, 2008). Because of that, the process of changes has been situated within the context of Europeanization, which has been analysed as context and not as cause of changes.

Instead of the classical stages heuristic framework, Hill and Hupe's policy formation approach has been applied, where interaction between the stages is recognized (Hill and Hupe, 2006: 558). They have analysed different layers and levels. In this case, that would be the European, national and region-

al layers, which they define as the formal, legitimate political-administrative institutions, including representative organs, with a certain territorial competence (*ibid.*: 563). Their framework is applicable because they analyse constitutive, directive and operational levels of governance that refer to structure, content and process of activities (*ibid.*: 561). This makes it possible to focus on different dimensions of influences and changes. In this analysis, the focus is on two layers (European and national) and multiple levels. The level where "fundamental decisions about the content of policy and about the organisational arrangements for its delivery" (*ibid.*: 560) has been analysed. This is followed by an analysis of formulation and decision making about desired outcomes, and "... the actual managing of the realisation process" (*ibid.*: 561).

New institutionalism in education policy has emphasized the spreading of ideas from international organizations, and has underlined how and when changes have happened, it has analysed different meanings and understandings of key education instruments, and policy impacts on key institutional dimensions (Jakobi and Rusconi, 2009; Corbett, 2011; Olsen, 2007). What is the meaning of idea in public policy? For Belland, ideas are causal beliefs. As beliefs, ideas are products of cognition; they posit connections between things and between people in the world and provide guidelines for action (Belland, 2011: 3, 4). Belland specifies certain types of ideas which are commonly analysed: policy prescriptions, norms, principled beliefs, cause-effect beliefs, ideologies, shared belief systems, and broad worldviews, from specific, concrete, programmatic ideas to broader, more general ideas

(*ibid.*: 6). In policy change, ideas might be reactive to changing circumstances, but on the other hand they are a proactive effort developing new approaches (*ibid.*: 11). In this analysis of LLL in HE, Belland's explanation of idea in public policy will be used.

Peter Hall stresses the interconnection between ideas (social learning) and interests (politics as struggle for power) in the policy process. To produce changes, ideas have to fit with economic circumstances and be to the advantage of dominant political actors and their interests and administrative viability (Hall, 1993: 292).

Hecló underlines the interactive force of ideas and institutions which "... acquire their importance not by virtue of anything intrinsic, but rather from their utility in helping actors achieve desired ends under prevailing constraints" (Hecló, 1994: 381). He describes co-dependency among ideas, institutions and interests in policy change, in which ideas prompt the actors' action to change. In this regard, Lorraine McDonnell's research based on Hecló's finding is useful in education policy analysis. McDonnell's analytical framework also claims that in educational policy, interests and ideas should be analysed as important elements of the development, stability and change of education policy (McDonnell, 2009: 57). It would be important to explain under which conditions some policies are kept stable, and why some others change, how some questions enter the area of interest of key actors, and why those changes occur? Ideas are important for setting key objectives of national education policy, but those objectives vary from one state to another and change with time (*ibid.*: 62).

## 2. Olsen's Four Models of the University

Various actors define the university's mission in various ways and they have various visions of the university's development. This is why in this article, for the purpose of explaining institutional change and new ideas in HE policy, a variety of university models is taken into account.

The starting point will be Olsen's four visions or models of the university (Olsen, 2007: 26). The first is the university as a rule-governed community of scholars, the second is the university as a representative democracy, the third is the university as an instrument for national political agendas, and the fourth is the university as a service enterprise embedded in competitive markets (*ibid.*). Olsen has analysed the university as an organisational instrument for the achievement of objectives and interests.

An Institution, according to Olsen, has constitutive rules and practices, structures of meaning embedded in identities, and structures of resources which create capabilities for acting. He describes the relationship between an institutional perspective and an instrumental perspective as follows:

The degree and form of institutionalization impact both motivation and capacity to follow institutionalized rules and codes of behaviour. In contrast to an instrumental perspective, an institutional perspective assumes that constitutive rules and practices have a value in themselves and that their immediate substantive effects can be uncertain or imprecise. (*ibid.*: 27)

The key question is: whose instrument is the university, that of nation-

al states, consumers, entrepreneurs, or scientists and various groups within the university? Within those four models, Olsen has analysed interests (whose instruments are the universities) and institutions. In the first two models, the dynamics are based on internal factors of the university, i.e. they are instruments of internal actors.

The first is the university as a “republic of science” whose dynamics are governed by internal factors, and in which actors have common norms and objectives. Identity is based on free inquiry, truth finding, rationality and expertise (*ibid.*: 30). In the second model, the university as a “Representative democracy”, the dynamics of the university are again governed by internal factors, but actors have conflicting norms and objectives. Interests are articulated through democratic discussion within the university (*ibid.*). This model is closest to the ideas of the 1960s student movement.

In the remaining two models, the university is determined by interests and demands that come from the outside. In the first of the two models, the university is an instrument for national political agendas. Autonomy is limited because the dynamics of the university are governed by environmental factors. The constitutive logic is administrative, related to implementing predetermined political objectives (*ibid.*), and the efficiency of the university is assessed on the basis of effective and efficient achievement of national purposes. In this case, the Government sets the basic objectives of development, and the university needs to be an instrument of implementation (e.g., solving problems regarding defence, industrial and technological development, health, or education).

In the second model where the environment determines the key vision of the university, the latter is a service enterprise embedded in competitive markets. The university is part of a system of market exchange and price systems, and it is successful if it meets market demands: if it is economic, efficient, flexible and capable of survival. Autonomy is based on responsiveness to stakeholders and external exigencies, and the ability to survive. Olsen’s last model could be analysed, in other words, as “... a corporatization of the university”, meaning both that the university has to operate with more of a market logic and that it has become more corporate in its own structure and procedures. Administration has become more bureaucratized and also more professionalized; the control and the autonomy of the faculty are reduced or threatened; teaching becomes more and more undertaken by non-permanent and non-tenured hired staff; and the contributions to the university that are most valued are those that contribute most to its economic stability. Corporatisation means external influences of corporate sponsors on curriculum and research (McHenry, 2007) and internal changes in process, decision criteria, expectations, and organizational culture operating processes that are taken from business corporations (Steck, 2003: 74). Universities have been changed from a loosely coupled actor characterized by an internal fragmentation to a complete, effective and efficient organisation (Enders, De Boer, Leisyte, 2008: 118).

Olsen has warned that none of these models excludes the others, nor is any one of them comprehensive. The models can exist in sequence or can be the object of competition and bargaining

between different policy actors. In his institutional analysis, Olsen has paid special attention to the relationship between the internal dynamics of the institutions and their environments. The environment can eliminate institutions which are no longer optimal, that is, those that do not adapt to the environment. The environment is becoming more complex and sets more demands, and universities do not have complete control over the course, speed and content of their development.

But the university is not helpless; it can also influence changes and respond to the environment.

Change, then, is affected by how strong the University is as an institution. Does the University have an integrating self-understanding and shared sense of purpose, an organization and resources that make it motivated and able to impact the multitude of processes potentially affecting its future. (Olsen, 2007: 46)

Therefore Olsen has noticed that universities themselves have difficulties regarding the definition of their internal strength and internal coherence (*ibid.*: 47). Internal tensions and conflicts are necessary and useful, but at the same time they weaken the internal logic in relation to external interests and influences. The question is, of course, how to balance the internal and external initiators of changes?

There is a potential risk in using Olsen's model for the analysis of changes to HE policies if all the empirical complexity of individual national policies and their connection to other national policies and the EU Lisbon process in general is not taken into account (Gornitzka *et al.*, 2007: 182). This complexity can be understood only within the

process of Europeanization of education policies, but Olsen himself is aware of that: he was one of the first to write about the five faces of Europeanization (Olsen, 2002). Three of the five faces are important in this analysis: Europeanization as the development of institutions of governance at the European level, Europeanization as central penetration of national and sub-national systems of governance, and Europeanization as a political project aiming at a unified and politically stronger Europe (*ibid.*). Because of different concepts and meanings of Europeanization, and because of intricate ways of interaction among global, European, national and sub-national processes, the key question for Olsen is *how* Europeanization takes place, and not *why* (*ibid.*).

So, in addition to examining the ongoing institutional changes in the role of the university, it is important to define LLL and to look into regional processes such as Europeanization, as well as the relationship among institutions, interests, and ideas.

### 3. Lifelong Learning Policy Formation

#### 3.1. Formation and Emergence of the Idea

If we want to understand how meanings have changed in public policy, then we should start by looking at how those meanings were originally formed in public policy. It is important to show how a new policy idea is created and how it affects the fundamental formation of the model. Does the LLL idea already contain something that affects models in which it is implemented?

It is important to note that LLL emerged as a normative concept through the work of authors who are experts

from international organizations (Tuijnman, 2002: 12). This can be explained by looking at the process of development of the idea of LLL within a wider international context that includes UNESCO and OECD.

It can be said that the LLL idea emerged within a specific epistemic community (Haas, 1992: 3) of international experts and leading persons in international organizations. It is a network of educational experts, mostly specialised in adult education with authoritative claim to knowledge within that domain of international trends in education, education policies, and correlation between social changes and educational needs. An initial concept was developed in the UNESCO Institute for Education (Tuijnman and Bostrom, 2002: 95), which changed its name to the UNESCO Institute for Lifelong Learning in 2006. Further expansion took place, above all, within UNESCO and OECD. Transfer to national educational policies has resulted in various domestications, adaptations and exchanges (Green, 2002), and this expansion was a consequence of social and political pressures for its implementation. Above all, there were economic pressures, i.e. the need for competitiveness and pressure of entrepreneurs on the national creators of educational policy. The other form of pressure came through international organizations where the implementation of this educational initiative began (Jarvis, 2008: 35). Although this form of pressure is not a direct one, it is combined with the symbolic and persuasive power of these organizations, which enables them to exert a great influence on national, local and regional policies.

Differences regarding the discourse with strong institutional consequences

for the implementation of the LLL idea have led to differences regarding the implementation of identical global objectives. For example, it was impossible to implement LLL in the same way in Nordic countries (with almost one hundred per cent literacy rate and the majority of the adult population participating in additional education) and in developing countries, where the majority of the population is illiterate or without basic education. For those implementing educational practice under the influence of Paulo Freire, an expansion of education throughout one's lifetime is seen as having strong potential for the liberation of oppressed individuals and groups (*ibid.*: 163). For developed countries, this is an economic solution in circumstances characterized by new technology and global interconnectedness; for countries in transition, this is a way to move away from a socialist heritage and catch up with developed countries, in a process which is understood as modernisation. It could also be possible to show differences in emphasis in different social groups: for entrepreneurs this is a managerial approach, for disabled persons this is an inclusive approach. Therefore, this concept does not have a unique meaning; instead global objectives have been formed on national levels and within competitive or complementary discourses (Prokou, 2008: 124). Hans G. Schuetze and Catherine Casey have listed four policy models which include the term lifelong learning:

- An emancipatory or social justice model which pushes the notion of equality of opportunity and life chances through education in a democratic society ('LLL for ALL');
- A cultural model where LLL is a process of each individual's life itself,



- aiming at the fulfilment of life and self-realisation ('LLL for self-fulfilment');
- An 'open society' model in which LLL is seen as an adequate learning system for developed, multicultural and democratic countries ('LLL for all who want, and are able, to participate');
  - A human capital model where LLL connotes continuous work related to training and skill development to meet the needs of the economy and employers for a qualified, flexible and adaptable workforce ('LLL for employment'). (Schuetze and Casey, 2006: 282-283)

LLL started from an emancipatory approach in the 1970s, understanding education aims as creating self-awareness and changing the learner from an object to a subject (Faure *et al.*, 1972). In the contemporary world, with demographic transformations, new technologies and internationalisation, this approach has been transformed to a dominant human capital model (Liessmann, 2006: 133), mostly developed by the OECD, but accepted worldwide.

Schuetze concludes that LLL "has changed its meaning from a somewhat idealistic and elusive social justice reform model to a more utilitarian, human capital based model a generation later" (Schuetze, 2006: 303). Amartya Sen questions the human capital based model because it reduces a person only to his/her producing function and hampers his/her free development. He says that "Human capital tends to concentrate on the agency of human beings in augmenting production possibilities" (Sen, 1999: 293), which he contrasts with the capabilities approach that is based on "ability – substantive freedom – of

people to lead the lives they have reason to value to enhance the real choices they have" (*ibid.*). He concludes that, in these two examples, the focus on different human capabilities is visible, but focuses on different achievements. Sen's concept would then be close to Olsen's first model, where he defines the primary role of the university to be "... shaping individuals with character and integrity and ... developing and transmitting a culture distinguished by humanistic Bildung, rationality and 'disenchantment of the world', enlightenment and emancipation" (Olsen, 2007: 29).

Universities whose primary objective is the development of human capital are closer to Olsen's models in which the university is determined by interests and demands that come from the outside (as an instrument of political agendas and enterprises service), and in which it is most important for every person and institution to be flexible and capable of survival. The efficiency of the university is assessed on the basis of effective and efficient achievement of national and European purposes, and the purposes are mostly economic.

### 3.2. Policy Talk and Setting Up

The foundations of the contemporary European LLL policy go back to the 1970s. The criticism of many theoreticians regarding school systems and affirmation of out-of-school forms of learning were then accompanied by proposals to expand learning throughout the life course. Demands were made to remove walls between school and work, between school and other parts of human life. Learning and education throughout lifetime was accepted as an understandable consequence of the learning- or knowledge-based society. The starting point

was an assessment that society, because of its social, economic and technological characteristics, demands constant acquisition of new knowledge and skills throughout lifetime.

What began in Europe in the 1970s as recurrent education, continuing education or permanent education, life-long education – was finally shaped at the end of the 1990s as LLL discourse in a knowledge-based society. We may conclude that what happened was the creation of a narrative grounding the persuasive power of international organizations and epistemic communities that promoted LLL (Nicoll, 2006; Žiljak, 2008). Through promotion of the idea, they wanted to domesticate it into national educational policies.

A starting point is that HE has been discussed within educational policy, and the LLL concept emphasizes a view of HE's educational activities as an integral part of a comprehensive field of LLL, including all levels of education and all educational sectors. As a principle of key importance for current common European educational projects, the concept of LLL has been spreading through national educational policies. This is not a one-way process, it does not relate only to state and interstate actors, nor is it limited to only one level of implementation. LLL is becoming a dominant educational concept on the national, European and global levels.

Understandings of LLL in Europe are determined by European and national levels of work on educational policies. An analysis of European Union documents since the mid-1990s (when the term LLL was clearly defined) shows how this approach to education has been understood and the objectives defined for its use within the EU by a process

of Europeanization of education policies. That kind of starting point would perhaps suggest that Europeanization is perceived only as a top-down process (transfer of ideas and solutions from the European Union into national educational policy). It is clear that working on this segment of public policies is much more complex than a one-way influence from top to bottom, but it is necessary to start with the object of the research and to analyse the understanding of key terms on one (European) level in order to become aware of changes, mutual influences and understandings on the second (national) level. In the process of Europeanization, that is not a one-way top-down process shaped by decisions of national educational authorities which have an influence on the implementation of educational policies and whose initiatives change common visions and implementation.

Since working on policy is not only a matter of states and their integrations, documents and public statements of other actors who take part in their creation and implementation are important in order to analyse educational policy and common European educational initiatives. A number of non-governmental organizations and European associations are influential, and their analysis has a significant impact on the definition and implementation of educational objectives. That is very clear in the case of adult education policies where the analyses and opinions of the European Association for the Education of Adults are very influential, or in the case of the Conclusions of the European University Association regarding the implementation of the Bologna process. Also, organizations of economic chambers or international unions' associations have

an influence on the formation of these policies. Students' protests also should not be disregarded.

The creation of European documents is greatly influenced by reports and analysis of international organizations (Reischmann, 2005: 138, 139), which are often made by experts who work on European educational policies (Tuijnman, 2002). The process of defining LLL within the EU is a continuation of previous discussions about LLL started by the European representatives in UNESCO, and of European discussions about permanent education.

Changes to European educational policies towards LLL in the 1990s have included connecting general education policies and vocational education policies. The two separate policies were merged only after LLL appeared, and the inclusion of general education in EU documents was a positive result of the process.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> European policy has been connected on the level of vocational training from its beginnings, and only after the Treaty of Maastricht in 1992 was education explicitly included in the harmonization of policies. Regarding vocational education and training, the cooperation of European countries began in 1951, and was formalized by Article 56 of the Treaty establishing the European Coal and Steel Community, in which countries from the community have obliged themselves to provide financial assistance for the retraining of workers. In the Treaty establishing the European Atomic Energy Community, the European Community included the development of training programmes and centres for the employed and the foundation of the European University (which was not accomplished). In the Treaty establishing the European Economic Community, only vocational education was mentioned (for example, in Article

The convergence of vocational and academic tertiary education has increased through this process. LLL is the umbrella concept which has covered both sides – general education and vocational training (Maclean, Wilson, 2009). In the context of European economic needs and political goals, the university has become more vocationalised, and vocational higher education programs less distinctive from universities. Dunkel has analyzed this process of convergence of HE structures in three ways:

1. a greater similarity in the formal structure of university and *Fachhochschule* (HE vocational school) degrees is emerging;
2. a greater overlapping of the functions of the two types of higher education institution can be observed;
3. an increase in the vertical differentiation with regard to quality and reputation is to be expected. (Dunkel, 2009: 190)

HE and vocational education and training must react to global pressures and European standardization, and the result is the hybridization of these sec-

---

41), which gains importance within the context of free movement of labour (Article 48). Article 118 envisages ensuring provision of availability of vocational education, and Article 128 stresses the need for a common policy regarding vocational education on the common European market. The treaty of Maastricht in 1992 had for the first time, in Article 149, explicitly mentioned general education, beside training (Article 150), which had until then absolutely dominated European educational documents. Measures for supporting the development of quality education by encouraging cooperation, while respecting the responsibility of the Member States, are listed (The Treaty on European Union, 1992).

tors (Powell and Solga, 2010: 718). It is a process of bridging a gap between universities and vocational institutions of tertiary education. For external needs in tertiary education, less important are the learning paths or type of institution, and key issues are learning outcomes under a single LLL umbrella.

### 3.3. Fundamental EU Decisions about LLL

Fundamental decisions were made only with the strengthening of the LLL concept in the 1990s, so that connecting education and training could begin. New LLL policy in Europe was announced in two European white papers. They had influence on which visions of university became dominant, i.e. which was closest to the dominant discourse of educational policies.

For this purpose, the first significant document was the 1993 European Commission's White Paper on growth, competitiveness, and employment (Commission of the European Communities, 1993). This document was a result of a personal initiative of Jacques Delors, president of the European Commission from 1984 to 1994. His efforts were aimed at finding an answer to economic and political challenges, while at the same time strengthening the European unity and community. The second was the 1995 European Commission's White Paper "Teaching and Learning – Towards the Learning Society" (Commission of the European Communities, 1995), which identified the dominant influences on changes to educational policies. This is a document that does not separate education from training, subsuming everything under the term learning, which is described as lasting the entire life (Pepin, 2007: 126). Ac-

ording to this document, key changes have occurred because of the impact of the information society, internationalisation, and scientific and technological knowledge (Commission of the European Communities, 1995).

Aspin and Chapman (2007: 34) have shown that, despite this document's similarities with previous documents made by UNESCO (Faure *et al.*, 1972), there are significant differences between them reflecting the European LLL discourse that was conceived in this document. UNESCO's starting point came from humanistic principles and an Enlightenment-like understanding of education, with global aspirations, references to solidarity and a belief that science and technology, together with democracy and education, can contribute to global development (Wain, 2007: 46). The White Paper, as a European response, places emphasis on self-directed learning and a learning society, as an optimal framework for LLL, where economic development is the main objective of learning. The European process has been initiated by problems of employment and economy, with efforts to be pragmatic and to leave discussions regarding principles of education behind in order to act quickly and efficiently (*ibid.*). Both white papers were of key importance for the further development of the LLL concept and educational changes in Europe (Pepin, 2007: 126; Jarvis: 2008: 45). The development of European changes was happening at the same time as the development of LLL within UNESCO, which is understandable, because the making of UNESCO's document "Learning: the Treasure Within" was led by Delors (hence it is often called the Delors Report). These documents clearly stressed the discourse of a knowledge-based so-

ciety in relation to LLL, which has become the dominant discourse in European educational policies.

The Lisbon Council conclusions from 2000 set the main current tasks for European educational systems as: better (lifelong) participation in education, increased investment in human resources and especially in education, promotion of new basic skills with the use of new technology, and the increase of transparency of qualifications. The connection of the knowledge society with LLL is a dominant theme, and this is translated into the key discourse of educational policies (Lisbon Council, 2000: 10). With the Lisbon process, LLL has become an important part of European economic and political objectives and has moved from the phase of discussion or policy talk, as Tyack and Cuban (1996) would call it, to the phase of decision making. Thus, the next phase of policy activity has begun, namely making documents, regulations or other decisions in which the role of lifelong education is clearly embedded in common European policies. Within the Lisbon process, a third level of change has been realized, where reform is translated into practice, with continuous discussion and question-raising.

The European Commission has given a key incentive for the affirmation of the LLL principle through the 2000 Memorandum on Lifelong Learning (Commission of the European Communities, 2000). The Memorandum clearly states that different forms of learning are equally valuable, and stresses employability and active citizenship as results that should be achieved through the implementation of LLL policy. Also, the Memorandum defines individual, social and economic objectives of learning and

clearly stresses the potential of informal learning, seeing it as important to “guarantee universal and continuing access to learning for gaining and renewing the skills needed for sustained participation in the knowledge society” (*ibid.*: 4). The objectives of the knowledge-based society and knowledge-based economy are clearly intertwined in the document. Jarvis establishes a clear link between the political and economic goals in this document, and explains the Memorandum through the desire for a united Europe and a qualified labour force necessary for economic development (Jarvis, 2008: 46).

For Mark Olssen, the Memorandum promotes LLL as a “neoliberal art of governing” where the basic focus is on the individual and an embedded technology of control. Individual responsibility for education and the *waving* of the new welfare state’s responsibility are highlighted (Olssen, 2006: 221). This governing mode, which Olssen labels as neoliberal, emphasizes individual responsibility connected with new modes of accountability (managerial control, planning and reporting, with teachers who are workers and not professionals). And this explanation shows exactly the process of European education shifting towards education as an instrument for (Lisbon) political agendas, a service for competitive markets, and as a process of creating economic, efficient, flexible and capable workers and citizens.

Through this process of agenda setting and decision making in which LLL became a key part of the European education issue, all parts of education systems are driven by external economic and political needs and constraints which determine their visions. This idea of LLL should help actors to achieve the

desired political and economic ends under prevailing constraints. What are the consequences of this process in terms of institutional changes to the university?

### 3.4. *What is New in LLL?*

Before moving on to the description of how the LLL idea is embedded in certain domains of HE policies, it is necessary to determine what is new in this idea and then check whether we can find influences of this new idea in HE policies.

A key question is: is the LLL concept a new idea in HE policy, and how does this idea affect institutional changes? For which of the four university models is the idea of LLL the most appropriate or can help actors achieve the desired goals? The paper examines key understandings of LLL as an important part of the *knowledge society*, in which knowledge is a key resource for development, with an individual acquiring knowledge throughout his or her life, and taking responsibility for his/her personal development, competitiveness in the labour market, and active civic engagement (Žiljak, 2008).

A difficulty lies in the fact that there are ambiguous definitions of LLL and different meanings of knowledge-based society (*ibid.*: 26). It is possible, however, to find common elements which characterize LLL within different educational policies, and this makes it possible to analyse the differences and influences in the shaping and understanding of the concept.

The following elements show the specific characteristics of LLL:

- A fundamental change from *lifelong education* to *lifelong learning*. LLL is defined as a purposeful learning activity through three possible learning

paths. "Formal learning takes place in education and training institutions, leading to recognised diplomas and qualifications. Non-formal learning takes place alongside the mainstream systems of education and training and does not typically lead to formalised certificates. Informal learning is a natural accompaniment to everyday life... informal learning is not necessarily intentional learning, and so may well not be recognised even by individuals themselves as contributing to their knowledge and skills" (Commission of the European Communities, 2000: 8). Informal learning is seen as a key addition to non-formal and formal education (Hager and Halliday, 2006: 27). This means not only self-directed education, but also an individual who learns in different circumstances.

- A prolongation of the period of learning as a result of demands for new knowledge and skills. Those skill and knowledge sets change during a lifetime, and therefore it is necessary to learn through the entire life (Field, 2006: 49; Evans, 2003: 282). This makes a key distinction in relation to school or university regular education.
- Implementation of the principle of flexibility has become one of the key contributions and demands that are placed on LLL (Nicoll, 2006: 136; Field, 2006: 100). This implies a balance between personal economic and social educational objectives, which are in turn connected with new demands of the labour market, democratic processes and other changes demanding flexible education and changes of programmes, organization and governance.

The three factors are connected within a fundamental understanding of LLL as a concept where the emphasis is put on the individual and different places, ages, ways and contents of learning. The student is defined in a new way, as a non-traditional student and lifelong learner (Schuetze and Slowey, 2002) who needs to constantly adapt to new demands of the labour market and new learning opportunities. Non-traditional students are defined in various ways, but all approaches are connected by an agreement that they are adult, part-time learners. The other group of non-traditional students are those who are “educationally disadvantaged” because of their socio-economic status, previous education (vocational stream in secondary education) or cultural obstacles (Rau, 1999: 375; Schuetze and Slowey, 2002: 313; Kim, 2002). This paper is primarily focused on adult, part-time learners. It is however difficult to separate these two groups because socio-economic and cultural obstacles are the most common reason why adult students join the university later.

Flexibility is a key word with reference to the labour market, but outcomes are also key in both the educational process and educational policy. In this line of thought, it is possible to learn in a formal, non-formal and informal environment, but it is also necessary to create institutional foundations so that all forms of learning are embedded in one framework.

Konrad Liesmann concludes, a bit bluntly, that this relationship between learning, flexibility and adults takes the form of an LLL ideology which serves to simply transfer developmental risks to individuals who, according to this, have never been sufficiently educated (Lies-

mann, 2008: 30). This statement has reduced the role of ideas to an ideology in which ideas serve only as an instrument of state and enterprises against the interests of individual citizens. Other policy roles and features of ideas as causal beliefs should be added for a more accurate approach (Belland, 2011).

#### 4. Lifelong Learning in European HE

##### 4.1. LLL as Institutionalized Rules

Analysis of incorporation of LLL ideas in university policies builds on the same question Olsen asks in his models: how are dominant interests formed within institutionalized rules and codes of behaviour? Are interests also visible in the process of implementation of ideas?

Anne Corbett concludes that LLL in relation to HE appears in three forms: as a system of governance (focused, above all, on the autonomy of the university), as a curricular reform (three cycles system), and as a programme (funding) (Corbett, 2011: 38). Jakobi and Rusconi underline two dimensions of lifelong learning in the Bologna process: access and recognition (Jakobi and Rusconi, 2009: 53), which could be added as part of curricular reform. Access issues are focused on HE entrants (non-traditional students) and new possibilities for learning “from the cradle to the grave”. Recognition of prior learning (RPL) offers the possibility to recognize the academic value of learning obtained outside academic institutions (*ibid.*: 55). An important part of curricular reform is also modularisation (Powell and Solga, 2010) and vocationalisation.

Governance, curriculum and funding of HE should be analysed in co-dependency with the ideas and interests of actors and policy phases. This process

cannot be described and understood out of a political context of the Bologna, Lisbon and the Post-Lisbon processes, in which LLL is a key feature of educational policy in the European Union.

Through the creation of a common LLL programme, and through the results of Copenhagen (common education and training policy in vocational education and training) and the Bologna process, LLL has come out of the narrow field of adult education and has been more clearly related to all educational levels. LLL strategies have been implemented as an important part of the Bologna process, with the objective being to develop a Europe of knowledge. In the beginning, LLL was understood as something that comes after regular education, as credits which could also be acquired in non-HE contexts, including LLL recognised by the receiving universities concerned (Bologna Declaration, 1999: 8). By the Prague Communiqué, in 2001, this principle had been clearly accepted and LLL had been incorporated as an important part of the Bologna process:

Lifelong learning is an essential element of the European Higher Education Area. In the future Europe, built upon a knowledge-based society and economy, lifelong learning strategies are necessary to face the challenges of competitiveness and the use of new technologies and to improve social cohesion, equal opportunities and the quality of life. (Prague Communiqué, 2001: 2)

It is indicative how the Bologna process has been transforming from voluntary action to a group of obligations with concrete objectives and tasks for education systems, and the area of common activity is expanding together with

the number of actors (Jakobi and Rusconi, 2009). Through inclusion of vocational and higher education, all phases of education have been brought together and LLL has been finally placed in the centre of European educational policies with supranational characteristics.

It is possible to show how key actors determine the objectives of educational policies by including LLL and showing what kind of curricular reforms and wider educational changes and programmes this includes.

Here it has to be mentioned that various actors are involved, and beside the Bologna Follow-up group (conferences from Prague to Vienna), the role of the European Commission is becoming more prominent, as is that of the representatives of the 47 countries belonging to the European Higher Education Area. Eight consultative members are also included, namely the Council of Europe, UNESCO's European Centre for Higher Education, the European University Association, the European Association of Institutions in Higher Education, the European Students' Union, the European Association for Quality Assurance in Higher Education, the Education International Pan-European Structure, and BusinessEurope. This creates a complex structure of implementation of HE reform in Europe.

In this context it is possible to analyse the presence of LLL characteristics in operational governance, curriculum and funding of European HE.

#### 4.2. Governance

Regarding governance, the Commission wants to see the university as an autonomous organization, backed by effective quality assurance (Corbett, 2011; Maassen, 2008: 101). Traditional Euro-



pean state regulation, usually referred to as continental (Corbett, 2011; Maassen, 2008), should be replaced by an administrative accountability (Corbett, 2011: 35), and there is an importance of new agencies and a partnership between HE institutions and the private sector. The demands and needs of the private sector (enterprises) and labour market are more important than or equal to state interests and regulations. It is a suitable framework for non-traditional students, who should change professions and promptly react to labour market needs. Building the university as a complete and corporate organization is an institutional response to these political and economic demands. The autonomy of the university is enhanced with certain political and economic expectations about its use (Maassen, 2008: 104). Universities have autonomy from the state, but they work under the strong influence of regulatory agencies (on the national and European levels) and market pressure. In this context the development towards corporatization which is recognised in the USA, Australia, etc. becomes real in the European Higher Education Area.

A review of these objectives shows that the issue is not only about accepting principles, but also about operative incorporation of these principles. This is no longer a discussion about objectives of education, types of knowledge that are being developed, or dilemmas about equity, but a practical set of changes in universities. Of course, this approach is not universally accepted, but it is understandable in this phase, when an accepted model is being implemented. Liesmann comments that it is “stunning how scientists, who believed a few years ago that they can critically grasp developmental tendencies of societies through

concepts, have almost without resistance capitulated before the dull empty phrases of the New management jargon” (Liesmann, 2008: 104).

Beside key actors (EC and national ministries), non-governmental organizations and associations have also been important to these developments in governance processes. In 2008, the European University Association adopted the European Charter on LLL. The development of the Charter was initiated by the French Prime Minister François Fillon, during preparations for the meeting at the Sorbonne in 2007. It was, therefore, a political initiative aimed at implementing this key European educational principle. The initiative was also further developed by the European University Association, with acceptance of the following related objectives for universities:

1. Embedding concepts of widening access and LLL in their institutional strategies.
2. Providing education and learning to a diversified student population.
3. Adapting study programmes to ensure that they are designed to widen participation and attract returning adult learners.
4. Providing appropriate guidance and counselling services.
5. Recognising prior learning.
6. Embracing LLL in quality culture.
7. Strengthening the relationship between research, teaching and innovation in a perspective of LLL.
8. Consolidating reforms to promote a flexible and creative learning environment for all students.
9. Developing partnerships at local, regional, national and international

levels to provide attractive and relevant programmes.

10. Acting as role models of LLL institutions. (European University Association, 2008)

The complexity of institutional changes of LLL is clearly visible in these objectives: learning outcomes are of key importance (that is why RPL, quality control and flexibility are important). Governance, which relates to the inclusion of all those who take part in education and other forms of learning and the creation of prerequisites for the use of learning outcomes, is a change that is not exclusively tied to LLL. Therefore this process fits into the trend of educational policies that deal with outcomes and quality assurance. Special emphasis is placed on the European Qualification Framework, in which learning outcomes are set in a certain framework, i.e. the complexity of learning is ranked so that competences acquired in different ways could be recognized and made "visible". RPL, which is also related to this process, enables learning and recognition of learning results from outside of the educational process. These forms are more often related to vocational training than general education. For this reason, these forms of education strengthen different forms of learning and HE in general, but not specifically universities. The European Qualification Framework is not only a neutral part of curricular reform, but also an instrument of education and labour market policy, which is constructed to fulfil external political and economic goals (transparency, comparability and portability of qualifications in the European Union) (Žiljak, 2007).

The students themselves are important initiators of change. Social criticism of the implementation of the Bolo-

gna process, as well as of other policies, has been expressed through educational protests in Germany, reaching students and pupils who are not satisfied with the commercialization of public education and see the Bologna process as a mere prolonged secondary schooling in which students cannot satisfy their desire for knowledge (Bildungsstreik 2009). Similar views have been expressed through protests in London (National Campaign against Fees and Cuts in London 2010), and also at Croatian universities (especially in Zagreb).

#### 4.3. Curricular Reform

Curricular reform is the most important part of how LLL influences the HE structure. Besides three cycle studies, an RPL and an access key feature of LLL is modularisation. In an independent assessment of the Bologna process, modularisation is stressed as a key element of curriculum reform. From the Prague Communiqué (2001) modularisation is understood as a precondition for the establishment of ECTS, breaking programmes down into smaller units which could create opportunities for flexible learning paths and aggregation of credit points (Westerheijden, 2010). Modularisation enables students' mobility, but also lifelong accumulation of credits, ensuring the students' lifelong participation in HE (Hanft & Knust, 2009: 53). Without modularisation, this concept of lifelong learning in HE could not be enforceable. Modularisation means fragmentation of knowledge, and universities have become more similar to schools than traditional academic institutions. If they contain properly defined learning outcomes with the implementation of a national qualification framework, they enable RPL, because it enables aggre-

gation competencies defined as a credit transferred in learning module.

After Prague, the Berlin Communiqué of 2003 stressed the RPL as a part of, but also as curricular reform which is important because of transparent and flexible admission. But despite this priority, the proportion of students accessing through RPL is still low, and in nine European countries it is 0% (Westerheijden, 2010: 60). Flexible study paths mean part-time studies, weekend and evening courses, distance learning, short-cycle degrees, modularisation of the study programme, elective courses. But only one third of European education systems includes this model of learning in the Bologna process (*ibid.*: 55).

In the Bergen Communiqué (2005), the European Qualification Framework is introduced as an important element for changes to educational policy on the basis of learning outputs and with the goal of promoting mobility. The London Communiqué (2007) again stresses the importance of LLL, and LLL had an especially important place in the Leuven/Louvain-la-Neuve Communiqué (2009), which determined the role of LLL in plans up to 2020. RPL and the European Qualification Framework have again been stressed as important parts of implementing LLL policy. This importance of LLL has been confirmed by the strategy for future development, again up to 2020 (Council of the European Union, 2010).

#### 4.4. Funding

Funding is one of the most important and debatable parts of HE policy change. The role of the LLL idea in funding HE could be analysed on organizational, European and national levels. In Europe, there is a wide variety in the provision of

financial aid to students. Tendencies are to redistribute public funds on the basis of performance or other non-traditional criteria (Maassen, 2008: 105). On the organizational level, the key issue has to do with tuition fees, and a process of university corporatisation in which most non-traditional students pay student fees and are thus distinguished from regular students. That is the reason why LLL is a discursive entrance for pro-profit tertiary education. The expansion of the pro-profit tertiary education sector is connected with non-traditional students, mostly vocational-oriented institutions, in part-time study for adults and non-degree programmes (Santiago, Tremblay, Basri, Arnal, 2008: 75, 137).

That means that it is easier for adults to attend continuing vocational education (vocational higher education) than universities, and these institutions are for the most part financed by tuition fees. The Croatian example shows that 27 out of 32 colleges are private ones, where students must pay tuition, and that there are 1862 students in public colleges and 8875 students in private ones (AZVO, 2012). Precisely in these schools classes are adapted to adult and part-time students. This situation is not specific only to Croatia, since the number of programmes intended for part-time students has increased everywhere (Eurydice, 2011: 29, 31).

On the European level, LLL is a key idea under which all fragmented EU education funds within the common European programme have been aggregated. In 2004, the European Parliament and Council began creating a framework for LLL that mandates the inclusion of various programmes – from general educational programmes for elementary, secondary schools, HE, and vocation-

al education to adult education. A proposal for an integrated action plan for LLL has also been made (Commission of the European Communities, 2004). The realization of the idea of such an integrated programme began in 1987, when the Socrates programme was initiated, aimed at school and higher education, which encouraged an exchange of pupils and university students, as well as the creation of networks and common programmes of universities in Europe. At the same time, the Leonardo da Vinci programme was developed, which was focused on vocational education and training. Before the development of the integrated programme, there were programmes such as Comenius, Lingua, Minerva, Grundtvig and Erasmus, grouped under the name Socrates and Leonardo da Vinci. Through integration into the LLL framework, these programmes were transformed into 4 sector programmes – Comenius, Leonardo da Vinci, Erasmus and Grundtvig, each focused on a specific part of education and training – Comenius for preschool and school education, Leonardo da Vinci for vocational education and training, Erasmus for HE, and Grundtvig for adult education.

After two years of preparations, in 2006 a Decision establishing an action programme in the field of LLL was made (European Parliament and Council, 2006). During the development it changed its name, and instead of an integrated programme, it is now referred to as an action programme. This change of name indicates an effort to show that this was not just a mechanical merging of well-established programmes, but a new activity aimed at building a new approach to European education. Previously independent programmes

have been integrated into a unique programme – the Lifelong Learning Programme. Their integration on the basis of the same principles stresses the interconnectedness of different parts of education, from preschool age to third age – that is, the LLL principle has been stressed. The basic priority of the programme is the improvement of the quality of education and training, and, ultimately, LLL.

The Lisbon objectives, which put LLL in the centre of the knowledge society, have been maintained in these developments:

A Lifelong Learning Programme will contribute through lifelong learning to the development of the Community as an advanced knowledge-based society, with sustainable economic development, more and better jobs and greater social cohesion, while ensuring good protection of the environment for future generations. (European Parliament and Council, 2006: 4)

The Lifelong Learning Programme has been financed by the European Union using funds of the member countries and candidate countries, and it covers the whole field of education and training. The distribution of financial resources also indicates the priorities of common policies. While the budget has been increasing, the proportions given to sector programmes have remained the same: Comenius 13%, Erasmus 40%, Leonardo da Vinci 25%, Grundtvig 4% (European Parliament and Council, 2006a).

## 5. Conclusion

Simultaneously with the incorporation of LLL into HE within the Bologna process, the area of common activities in

HE and the number of involved actors have been increasing. LLL has turned out to be an important idea that brings changes to HE.

Regarding changes, the relationship between the EU, national states and other actors (universities and their associations) is important. This is, as Anne Corbett has observed, a kind of table tennis – who is responsible and who should decide about this problem (Corbett, 2011). Through the Lisbon process, the EC imposed itself as a key initiator of changes. We could conclude using Kingdon's (1984) policy streams model that windows of opportunity have been opened with the Lisbon process, because – together with the problem (insufficient efficiency and efficacy of HE regarding European economic competitiveness) and a policy solution (Sorbonne and Bologna declarations) – policy turnover took place (Lisbon process in EU) which wants Europe to become the most competitive and dynamic knowledge-based society in the world by 2010, and European education and training systems to become a worldwide reference for quality and excellence by the same year. LLL has been incorporated as a policy that meets such demands.

Stimuli for these changes come from outside HE, and they have an impact on institutional changes in HE and universities through the ways objectives are formulated (HE as the development of a competitive economy and production of employable citizens). The LLL concept, an idea that came from international organizations and has been expanding within the Europeanization of educational policies, has experienced wider implementation with the support of the EC. Educational policies and curricular reforms have been adapting to this

process. With unequal distribution, the number of non-traditional learners has increased (Jakobi and Rusconi, 2009), RPL is being introduced, the European Qualification Framework is one of the priorities of European educational policies (Žiljak, 2007), and a common European programme that connects all levels of education has been developed. The source of these changes is not LLL, but LLL has been incorporated into the basic processes that were initiated by policy actors (above all, EC and national policy entrepreneurs) (Corbett, 2011).

Applying Olsen's analysis, the idea of LLL is embedded in an outside influence on the institutional role of the university, because the key actors (the European Commission, enterprises, and ministries) help to solve problems and achieve the desired goals. The key political and economic goal is to increase knowledge which the labour market demands, but within these models the university as a source and place of expansion of that knowledge loses its traditional importance. In this model transforming knowledge into outcomes combined in modules can be learned through different learning paths, not only in the university. A lot is expected from the university, but only rhetorically, and its role is being reduced. The importance of learning is growing, together with tertiary level education, but the university's role is potentially being weakened. Other forms of tertiary education (above all, continuing vocational education) have much more chance because they are more open to non-traditional learners (Schuetze and Slowey, 2002), they encourage fragmented educational modules and flexible financing models. Through the adaptation of LLL, the university has been increasingly leaving its internal consti-

tutive logic and has become an instrument for political and economic objectives and interests (employability, active citizenship, competitiveness of the European economy). By meeting these objectives, it is weakening its specific position because in these areas, other sectors of education have more experience, potential, chance and institutional opportunities. Consequently, the internal coherence of the university is important (the balance between internal strength and the environment), in which the university adapts to the environment, without equating its function with that of continuing vocational education. Viewed from the path dependence perspective in Europe, policies regarding education and training have been separated, and in the LLL concept, this difference has lost a constitutive importance for education policy. So it is clear that through these changes, the convergence process of education and training policy strengthen, and the idea of LLL (in which the word *learning* is stressed) is a concept which bridges two different approaches

in building human capital. Insistence on learning outcomes regardless of whether the knowledge, skills and competences were acquired, linked with a process of vocationalisation, is weakening the university's internal strength, coherence and distinctive advantages compared to other learning paths. The strengthening of connections between education and research is probably a stronger side. It enables the strengthening of internal university initiators of changes (the university as a "republic of science"), but regarding the relationship between teaching and research, the policy process is still in the phase of policy talk (what is the constitutive logic there and what are the foundations for identity and autonomy?) (Gornitzka, 2007). The implementation of the LLL idea in contemporary political, economic and administrative circumstances is still not in favour of models in which the university is governed by *internal* factors (republic of science and representative democracy) distinctive from present models governed by environmental factors.

## REFERENCES

- Aspin, D. N., Chapman, J. D. (eds.) (2007) *Values Education and Lifelong Learning*. Dordrecht: Springer.
- AZVO (2012) *Broj visokih učilišta po vrstama*, <http://www.azvo.hr/hr/prehlednik/broj-visokih-uilita-po-vrstama> (10/9/2012).
- Béland, D., Cox, R. H. (2011) *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York: Oxford University Press.
- Birkland, T. (2011) *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 3rd ed. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Bologna Declaration (1999) *The Bologna Declaration on the European space for higher education: an explanation*.
- Commission of the European Communities (1993) *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways*

- Forward into the 21st Century – White Paper*. Parts A and B. COM (93) 700 final/A and B, 5 December. Bulletin of the European Communities, Supplement 6/93.
- Commission of the European Communities (1995) *White Paper on Education and Training – Teaching and Learning – Towards the Learning Society*. COM (95) 590 final, 29 November. Brussels: EU.
- Commission of the European Communities (2000) *A Memorandum on Lifelong Learning*, Commission Staff Working Paper SEC (2000) 1832, Brussels.
- Commission of the European Communities (2004) *Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council establishing an integrated action programme in the field of lifelong learning*, 2004/0153 COD.
- Corbett, A. (2011) Ping pong: competing leadership for reform in EU higher education 1998–2006. *European Journal of Education* 46(1): 36-53.
- Dunkel, T. (2009) The Bologna process between structural convergence and institutional diversity. *European Journal of Vocational Training* 46(1): 174-195.
- Enders, J., H. de Boer and L. Leisyte (2008) On striking the right notes: Shifts in governance and the organisational transformation of universities, in: A. Amaral, I. Bleiklie and C. Musselin (eds.) *From governance to identity. A Festschrift for Mary Henkel* (Higher Education Dynamics, Vol. 24). Dordrecht: Springer: 113-129.
- Eurydice (2011) *Modernisation of Higher Education Funding and the Social Dimension in Europe*. Brussels.
- European Ministers in charge of higher education (2001) *The Prague Communiqué – Towards the European Higher Education Area*. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19<sup>th</sup> 2001.
- European Parliament and Council (2006) *Decision of the European Parliament and of the Council establishing an action programme in the field of lifelong learning* (No 1720/2006/EC). Official Journal of the European Union, 2006/L 327: 45-68.
- European Parliament and Council (2006a) *Key competences for lifelong learning*, Recommendation of the European Parliament and of the Council, 2006/962/EC. Official Journal of the European Union, 2006/L 394: 10-18.
- European University Association (2008) *European Universities' Charter on Lifelong Learning*, Brussels.
- Evans, N. (2003) *Making Sense of Lifelong Learning: Respecting the Needs of All*. London: RoutledgeFalmer.
- Faure, E. et al. (1972) *Learning to Be*. Paris: UNESCO.
- Field, J. (2006) *Lifelong Learning and the New Educational Order*. Second fully revised edition. Stoke on Trent: Trentham Press.
- Gornitzka, Å., P. Maassen, J. P. Olsen, and B. Stensaker (2007) "Europe of Knowledge": Search for a new pact, in: P. Maassen and J. P. Olsen (eds.) *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer: 181-214.
- Green, A. (2002) The many faces of lifelong learning: recent education policy trends in Europe. *Journal of Educational Policy* 17(6): 611-626.
- Haas, P. M. (1992) Epistemic communities and international policy coordination

- tion: introduction. *International Organization* 46(1): 1-35.
- Hager, P., Halliday, J. S. (2006) *Recovering Informal Learning: wisdom, judgement and community*. Dordrecht: Springer.
- Hall, P. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain. *Comparative Politics* 25(3): 275-296.
- Hanft, A., Knust, M. (2009) Comparative Overview of Study Results, in: M. Knust, A. Hanft (eds.) *Continuing Higher Education and Lifelong Learning*. Dordrecht: Springer: 23-70.
- Hecló, H. (1993) Ideas, Interests and Institutions, in: Lawrence C. Dodd and Calvin Jillson (eds.) *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*. Boulder CO: Westview Press: 366-392.
- Hill, M. J., Hupe, P. L. (2006) Analysing policy processes as multiple governance: accountability in social policy. *Policy & Politics* 34(3): 557-573.
- Jakobi, A. P., Rusconi, A. (2009) Lifelong Learning in the Bologna Process. European Developments in Higher Education. *Compare* 39(1): 51-65.
- Jarvis, P. (2008) *Democracy, lifelong learning and the learning society: active citizenship in a late modern age*. Abingdon, New York: Routledge.
- Kim, K. A. (2002) ERIC review: Exploring the meaning of "nontraditional" at the community college. *Community College Review* 30(1): 74-89.
- Kingdon, J. W. (1984) *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown & Co.
- Liesmann, K. (2006) Theorie der Unbildung. Die Irrtümer der Wissensgesellschaft. Wien: Zsolnay.
- Liesmann, K. (2008) *Teorija neobrazovanosti. Zablude društva znanja*. Zagreb: Jesenski i Turk.
- Lisbon Council (2000) *Presidency Conclusions*. Lisbon European Council, 23 and 24 March.
- Maassen, P. (2008) The Modernisation of European Higher Education: National Policy Dynamics, in: A. Amaral, I. Bleiklie and C. Musselin, *From governance to identity. A Festschrift for Mary Henkel* (Higher Education Dynamics, Vol. 24). Dordrecht: Springer: 95-113.
- Maclean, R., Wilson, D. (2009) Education for the Changing World of Work: An Introduction and Overview, in: Maclean, R. and Wilson, D. (eds.) *International Handbook of Education for the Changing World of Work: Bridging Academic and Vocational Training*. Dordrecht: Springer.
- McDonnell, L. M. (2009) A Political Science Perspective on Education Policy Analysis, in: G. Sykes, B. Schneider, D. N. Plank (eds.) *Handbook of Education Policy Research*. New York: Routledge: 57-70.
- McHenry, L. B. (2007) Commercial influences on the pursuit of wisdom. *London Review of Education* 5(2): 131-142.
- Nicoll, K. (2006) *Flexibility and Lifelong Learning: Policy, discourse and politics*. Abingdon: RoutledgeFalmer.
- Olsen, J. P. (2002) *The Many Faces of Europeanization*. Oslo: ARENA, University of Oslo.
- Olsen, J. P. (2007) The Institutional Dynamics of the European University, in: P. Maassen, J. P. Olsen (eds.) *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer: 25-54.
- Olssen, M. (2006) Understanding the mechanisms of neoliberal control: life-



- long learning, flexibility and knowledge capitalism. *International Journal of Lifelong Education* 25(3): 213-230.
- Pépin, L. (2007) The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: how lifelong learning became a strategic objective. *European Journal of Education* 42(1): 121-132.
- Powell, J. J. W., Solga, H. (2010) Analyzing the nexus of higher education and vocational training in Europe: a comparative-institutional framework. *Studies in Higher Education* 35(6): 705-721.
- Prokou, E. (2008) A Comparative Approach to Lifelong Learning Policies in Europe: the cases of the UK, Sweden and Greece. *European Journal of Education* 43(1): 123-140.
- Rau, E. (1999) Non-traditional Students in a Traditional System of Higher Education: The German Case on Formally Non-qualified Students. *Higher Education in Europe* 24(3): 375-383.
- Reischmann, J. (2005) Comparative Adult Education, in: English, L. M. (ed.) *International Encyclopaedia of Adult Education*. New York: Palgrave Macmillan: 136-141.
- Schuetze, H. G. (2006) International concepts and agendas of Lifelong Learning. *Compare* 36(3): 289-306.
- Schuetze, H. G., Casey, C. (2006) Models and Meanings of Lifelong Learning: Progress and barriers on the road to a learning society. *Compare* 36(2): 279-287.
- Schuetze, H. G., Slowey, M. (2002) Participation and Exclusion: A comparative analysis of non-traditional students and lifelong learners in higher education. *Higher Education* Vol. 44: 309-327.
- Sen, A. (1999) *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Steck, H. (2003) Corporatization of the University: Seeking Conceptual Clarity. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 585(1): 66-83.
- The Council of the European Union (2010) *Council conclusions on the role of education and training in the implementation of the 'Europe 2020' strategy* (2011/C 70/01).
- The Treaty on European Union (Treaty of Maastricht) (1992) TEU, 92/C 191/01, OJ C 191 of 29. 7. 1992.
- Tyack, D., Cuban, L. (1996) *Tinkering toward utopia: A century of public school reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tuijnman, A. (2002) Themes and questions for a research agenda on lifelong learning, in: Edwards, R., Miller, N., Small, N., Tait, A. (eds.) *Supporting Lifelong Learning. Volume 3: Making Policy Work*. London: Routledge: 6-29.
- Tuijnman, A., Bostrom, A.-K. (2002) Changing Notions of Lifelong Education and Lifelong Learning. *International Review of Education* 48(1-2): 93-110.
- Wain, K. (2007) Lifelong Learning and the Politics of the Learning Society, in: Aspin, D. N. (ed.) *Philosophical Perspectives of Lifelong Learning*. Dordrecht: Springer: 39-56.
- Westerheijden, D. (ed.) (2010) *The first decade of working on the European higher education area: The Bologna process independent assessment. Volume I: main report*. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente, <http://ec.europa.eu/education/> (20/12/2011).
- Žiljak, T. (2007) Europski okvir za nacionalne obrazovne politike. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 3(1): 261-281.

Žiljak, T. (2008) Lost in Translation: Discursive Obstacles in Educational Policy Transfers. *Politička misao* 45(5): 91-113.

Žiljak, T. (2009) Rad na obrazovnoj politici umjesto depolitizacije obrazovanja. *Odgojne znanosti* 11(2): 431-446.

### Cjeloživotno učenje i promjene sveučilišta

**SAŽETAK** Autor u članku analizira odnos cjeloživotnog učenja kao nove ideje u obrazovnoj politici i institucionalnih promjena u visokom obrazovanju. Osnovni naglasak u istraživanju je na ulozi ideja, interesa i institucija u promjeni obrazovne politike. Institucionalna promjena i nove ideje u politikama visokog obrazovanja su objašnjene implementacijom koncepta cjeloživotnog učenja unutar Olsenova četiri modela sveučilišta. Članak opisuje cjeloživotno učenje kao novu ideju koja donosi temeljne promjene sa *obrazovanja na učenje* i premošćuje različite pozicije akademskog i strukovnog tercijarnog obrazovanja. Članak sugerira da promjene sveučilišta određuju interesi iz političkog i ekonomskog okruženja uz ograničeni utjecaj aktera iz akademske zajednice. U tom kontekstu se analizira utjecaj ideje cjeloživotnog učenja na razumijevanje, preskripciju i provedbu institucionalnih promjena u obrazovnoj politici te političko opravdanje tih promjena. Autor analizira promjene u javnom upravljanju, kurikulumu i pribavljanju sredstava pod utjecajem cjeloživotnog učenja. Članak opisuje promjene koje u kurikulumu i pribavljanju sredstava nastaju ulaskom netradicionalnih studenata. Naglašena su opravdanja za autonomiju sveučilišta, pristupačnost, priznavanje rezultata učenja, modularizaciju i poststrukovljenje u kurikulumu. Kvalifikacijski okvir je naznačen kao dio reforme kurikuluma ali i kao instrument javnih politika za europske političke i ekonomske ciljeve.

**KLJUČNE RIJEČI** sveučilište, cjeloživotno učenje, ideje, institucije, Bolonjski proces

# HIC SUNT LEONES: WHEN IDEAS DON'T MEET POLICIES: ITALY AND THE REFORM OF HIGHER EDUCATION

**Damiano De Rosa**

*European Regions Research  
and Innovation Network,  
Brussels*

Izvorni znanstveni rad  
Priljeno: listopad 2011.

**Summary** In the article is provided a review of the implementation of various strategies and policies which have been introduced into the Italian higher education system. The author is showing that the most significant impact of the implementation of such policies is the creation of enormous amounts of data, facts and figures. He is, however, providing a highly sceptical view on whether the evaluation activities have actually contributed towards systemic, institutional learning in higher education policy. He concludes that the Italian case in higher education policy showed the existence of two levels in the Italian higher educational policies: a formal one, really modern, apparently ready to change and sensitive to the new ideas, and an informal one that makes it impossible *de facto* to implement the norms and the laws that are sometimes made through the years. Ignoring the existence of these two levels can lead to several errors of analysis regarding the Italian case-study.

**Keywords** higher education policy, implementation of policy, role of ideas in policy reforms, Italy

This paper represents the first step of a path I am walking through in order to understand in depth the characteristics and problems of the Italian higher education sector and policies. It was born from the idea to study my country, after being focused for my PhD thesis on the New Zealand higher

education context, which I chose out of interest to study something very different (and geographically far, the farthest country in the world from Italy) from what I know. Now I come to analyse Italy, and I think I can look at it from a more detached and possibly unbiased point of view. After spending some peri-

ods of my life in New Zealand and England, now I feel ready to speak about Italy without a typical Italian “accent”. And this could be a basis for a comparison between realities that are never considered to be studied together (Italy and New Zealand). Of course, it is a trial, and the following is really the start of it.

### 1. Theoretical Framework

Political science and sociology traditionally emphasised the role of the individual interest in the policy processes of capitalistic societies; less emphasis has been put on how ideas could deeply influence those processes (Campbell, 2002). Only in recent times has this aspect been studied in depth (De Rosa, 2009). From this point of view, it seems good to me to review the major theorization in this sense.

Campbell (2002) makes a review of the major theories in this path. He starts by taking into consideration two groups of theories: the first focuses on so-called cognitive paradigms, that are visions of the world of policy-makers which define the range of choices that they consider when they have to formulate different kinds of policies.

The second group of theories takes into consideration the normative frameworks. Following this theory, normative ideas are assumptions on values, identities, and other socially shared expectations. From this point of view, policy-makers usually operate according to a logic of moral or social pertinence. The normative beliefs could be so strong as to overwhelm the individual interests of policy-makers. In fact, they influence in depth the way in which they perceive their interests, and which policies and institutions they prefer.

Other studies use the cognitive paradigms and the normative frameworks not to clarify the differences between the policies, but to show the similarities between them. They explain that the affirmation of a Western political culture has made the national political institutions and the policy-making apparatus homogeneous. This literature can be included in the thread of so-called world culture. In this sense, Røvik (1996) describes how these ideas move fast and far, and shortly are internationally perceived as the best approach possible.

Anyway, there are authors who underline how important local and national characteristics play a role against uniformity. For example, Halpin and Troyna (1995) state that different countries seem to do similar things, but if they are examined more in depth, they turn out to be not as similar as they seem at first.

Some researches try to explain how policy-makers draw some public policies to be acceptable to the majority of people. From this point of view, the political elite strategically create some structures and use them to legitimate their choices in the eyes of the public. This is the so-called frames literature.

Another extremely important thread is the one of programmatic ideas. Following this point of view, policy change derives from new programmatic ideas. Often they are the dependent variables for political sociologists and political scientists.

All these paradigms seem to lack one element: the explanation of the causal mechanisms which are fundamental for the influence of ideas on policy-making. Several studies have tried to give an answer to this question. A way to do this is to show the process by which some ac-

tors bring some ideas in the policy arena and then use them effectively. These actors are often academics and other intellectuals. Their preparation and prestige are very important to make their voice heard over the voices of everyone else. In the same way, think tanks and research institutes can have a great influence. From this point of view, we can talk of epistemic communities at the international level. They are responsible for generating new ideas and diffusing them among the national policy-makers and other people in the international community.

Kekk and Sikkink (1998) argued that these networks are effectively important because their members are often responsible for generating the most important ideas that constitute the world culture, to which sociologists attribute isomorphic effects at the national level (Kekk, Sikkink, 1998, cited in Campbell, 2002: 30).

Another hypothesis that has been considered to explain the influence of ideas on the policy processes is the one that underlines the weight and importance of institutions. They can determine which ideas can be put in the process, and then adopted and implemented as policies. From this point of view, the diffusion of ideas is a much more complex and mediate process than what is generally thought.

Surel in particular underlined the value of two variables that seem to be insufficiently considered by the literature on ideas: the interest of actors and the role of institutions. If, for instance, we consider that one nation is a subsystem, and that it is subject to a similar norm as the others, it could be effectively possible to isolate the discrepancy within the diffusion of some social paradigms. The particular and different reception of the

same paradigm in each nation allows us to identify and compare the operationalization dynamics of these norms, partly related to specific structures of interests and institutional configurations in each national context. Surel himself gives us an example when he discusses the difference of meaning ascribed to the neoliberal ideology during the period of its diffusion in France, United States and Germany (Surel, 2000: 506-507).

On the other hand, Geva-May talks about public policy and policy-making itself being profoundly influenced by ways of life and cultural biases of their cultural context. Consequently, the cultural factors should be considered within the analysis of public policies. From this point of view, the author talks about culture as the neglected variable within the context of this analysis (Geva-May, 2002).

Developing the cultural approach of Douglas and Wildavsky, Swedlow identifies a differentiation of policies, depending on the social contexts in which we operate. From this point of view, he makes a distinction in: hierarchic contexts, to which we can associate the concepts of order and property; egalitarian contexts, to which we can associate the concepts of equality and liberty; individualistic contexts, to which we can associate autonomy and personal space; and fatalistic contexts, to which we can associate fortune and hope to survive (Swedlow, 2002: 271-272).

Hall's point of view is also very interesting. He stresses how changes in the policy paradigm are decisive in the adoption of one or another possible policy solution, and applies this concept to the shift from the adoption of the Keynesian paradigm to the monetarist one in the economic policy of the United

Kingdom (Hall, 1993). The author interprets the policy paradigm as an intellectual construction, strongly related to a policy subsystem that contains a series of ideas shared by the same policy actors. The interrelationship between these ideas permits to establish the objectives of the different policies, because it determines which definition of the problems will be adopted. Furthermore, the paradigm warrants the resolution of problems and the fulfilment of objectives. In fact, it constitutes a universe of meanings as well as a set of institutional practices. Being composed of ideas, the policy paradigm has a double connotation: on the one hand, it establishes the goals of a policy and the conceptual map that will be used to give meaning to reality. In this way, it becomes a source of inspiration that is essential to the identity of policy actors (in this sense it has an affective nature and is strictly related to the beliefs and visions of the world of policy actors and, from this point of view, we can say that the affective nature of the policy paradigm is its policy core). On the other hand, the cognitive part represents its flexible part, the main function of which is to protect the deep core. The affective nature of the deep core of the policy paradigm is the reason why it is so difficult to change it. At the same time, the cognitive connotation explains how it is possible to modify it in several directions (Capano, 1999: 61).

The role of ideas is not always a successful one within the different policy arenas. Sometimes bright ideas do not translate in new policies that are coherent with them, and this determines a sort of “non-success” of the ideas themselves in being effective.

The goal of the present paper is to describe a case of policy stalemate con-

cerning the Italian higher education policies in the last eighty years. This context is really important to analyse because here we can see how a lot of bright, interesting ideas did not have any effective policy result. The choice of this policy sector is due to its huge resilience to any attempt of change through the years. In order to show the situation in a diachronic spectrum, I opted for the methodology of an historical dense description of the trials of policy reforms within the Italian higher education sector.

## 2. Attempts of Reform

For more than a century now, the Italian higher education sector has been characterised by continuity. Few real changes were made during the 1930s, under the Fascist regime, while during the first 40 years of the post-war Republic, only marginal, incremental modifications were introduced. These changes did not alter the basic, original features of the management of Italy's higher education system and of the mechanisms of governance within the universities.

The traditional model of institutional and systemic coordination was characterized by the absolute dominance of academics. The Italian case constituted a specific variation on the classical oligarchic model; the combination of powers between academic guilds and the State bureaucracy was of an asymmetric nature; the former exercised a much greater influence than the latter. Academic schools and guilds constituted the real coordination mechanisms both at the institutional level (where decisions made by individual universities were simply the sum of the preferences of the most powerful academic groups and subject-areas within the said institutions), and at the systemic level: systemic governance, in

fact, was based on informal, but persistent interrelations between the most powerful local chair-holders and the ministerial bureaucracy. Although this was, in theory, a centralised system, central decisions were in fact taken under pressure from the most powerful academic schools and groups. Centralised control was of a purely formal, bureaucratic nature: during the phase of implementation, everything was negotiable between the centre and the periphery of the system.

Universities as autonomous institutions simply did not exist; indeed, it is doubtful whether they could really have been considered institutions as such. In fact, they were not in a position to decide anything of any importance themselves: the most important decisions – those regarding budget allocation, academic recruitment and strategic planning – were in the hands of the system's central powers (and were governed by the previously mentioned informal bargaining process). This meant that in the internal decision-making process, real authority lay not with the universities' official, *democratically elected* governing bodies (the Senate, the Administrative Board, faculty councils, etc.), but with individual professors with tenure, the so-called university *barons*, and with their powerful networks. Individuals with formal power (such as Rectors and Deans) were expected to mediate between the different, often divergent interests of internal groupings, but without the necessary institutional power to do so independently. Universities were simply arenas where individuals and groups of academics managed internal power on the basis of almost con-federal or federal relationships.

Self-government, collegiality and democracy (the fact that all institutional

positions were elective) were mere rhetorical devices. Self-government only covered marginal issues; collegiality was a meaningless term concerning the oligarchic logic of a system based on the personal interaction of chair-holders, while democracy was a symbolic instrument legitimising roles with limited concrete powers.

The challenge represented by the move towards a mass education system – an international trend that has forced all Western governments to introduce periodical structural innovation in their higher education systems since 1960 – proved incapable of modifying the deep-rooted features of governance in the Italian university system. The increase in numbers has been enormous: in 1960 there were about 268,000 students enrolled at Italy's universities: by 1980 this number had exceeded 1 million, and by 2006 the total student population had almost doubled again, to about 1,800,000. However, the massive raise in numbers, in the absence of the necessary structural transformation of governance mechanisms, meant that the performance of the inherited system worsened. The pressure of numbers made the governance system even more fragmented. This because the rise in numbers of the permanent teaching staff rendered bargaining between academic groups more difficult. So, the institutional decision-making style inherited from the past now had to satisfy a much larger set of preferences. This led to a transition from *distribution* to *microdistribution*, and to a further reduction in the universities' capacity to adapt to external changes and to the new demands of the socio-economic system.

Thus the way things were conducted within the Italian university system re-

mained unchanged for decades in spite of the rapid, radical changes in the external environment.

However, quite unexpectedly, and thanks largely to the entrepreneurial spirit of one individual, Antonio Ruberti, first Minister for Higher Education and Research, the age of reform got underway in 1989. That year, Law 168 was passed. This law marked the beginning of a process of innovative national legislation which has continued right until the present day. It set up a new ministry, which took over the responsibility for higher education and research from the Ministry of Education, but this ministry was conceived as a central coordinating agency capable of controlling the correct implementation of governmental directives and goals. Furthermore, Law 168 provided for a general framework of didactic, organisational and scientific autonomy for all universities.

The reform process saw the development of the (contradictory) plan for *centralised de-centralisation*. The principles inherent in this approach seem to conform to the newly fashionable self-regulatory model of higher education.

The new policy strategy based on the *politics of institutional autonomy*, implemented by the Italian government since the passing of Law 168 in 1989, needed the support of strong institutions to be genuinely effective. But universities were, on the contrary, very weak institutions at the time. One of the most important signs of the difficulties to be encountered in implementing the new policy was the timing with which the universities established their own status. The problem was that the rules governing universities were the product of the past *democratic-representative* age, and as such they were not compatible with

the age of *accountability*. However, the inability of the national government and parliament to change this general framework transformed these rules into constraints. What happened is that universities dealt with the design of their internal government by resorting to their inherited consensual, corporative practices and employing them within an unchanged general framework. The risk was that the universities, not being forced to strengthen their institutional leadership and management, would decide to keep their inherited *democratic* culture, and this is exactly what happened. A historically rooted culture based on corporative-democratic principles substantially conditioned the design of the universities' internal governing structure.

So, as it ever happens in the Italian environment, there was a strong difference between the formal and the informal rules. The truth is that Italian universities continue to be highlighted by profound problems regarding the question of the relationship between politics (that is, the power of academics) and administration (that is, the role of non-academic staff, and especially of those in senior academic positions). The idea that university professors are both rule-makers and arbitrators in deciding *how* the said rules are to be implemented is still deeply embedded in the Italian university system.

Another important step on the path through the Italian reforms in the higher education sector dates back to 1999. In fact, Italy was the first country to implement the Bologna Declaration guidelines: the Declaration was signed in the spring of 1999, and immediately afterwards (the following autumn) a ministerial decree was issued introducing the new system. Italian academics and



universities in general were totally surprised by the introduction of the reform. The radical reform of the pre-existing, one-tier system led to the creation of a bachelor/master's degree system, the basic features of which are as follows:

- a. strong interdependency of the first-level degree, lasting three years, with the second-level (specialisation) lasting 2 years
- b. introduction of educational credits, conceived as units by which to measure a student's workload
- c. greater degree of autonomy for universities in establishing the contents of their educational programmes.

The most important shortcomings and weaknesses which emerged from the implementation of the new degree framework were as follows:

- a. remarkable proliferation of first and second-level degree courses
- b. unsuitable use of credit systems
- c. proliferation of first and second-level master's degrees
- d. unchanging nature of university teaching.

It is no surprise to discover that the university system's central powers were forced to intervene in an attempt to get universities to behave more virtuously. This happened in 2002, with the introduction of minimum structural requirements for the creation of a degree course. It happened again in the latter half of 2006, with a recent new ministerial regulation setting an upper limit of 20 examinations on bachelor's degree courses, and of 12 examinations for the *Laurea Magistrale*. So, in order to correct the direction taken by the autonomous universities, the government was forced to take a step backwards and limit their very autonomy.

The ongoing debate is restricted to a narrow group of policy and political actors. Higher education is not deemed a particularly important topic in Italian politics and society. The mass-media only focus on higher education when something dramatic happens (strikes, complaints, appeals against the results of processes of academic recruitment, and so on) (Capano, 2008a: 482-498).

In his seminal study on Italian universities, Burton Clark (1977) underlined the specific characteristics of the powerful national academic guild. His diagnosis of the *triumph of particularism* characterised Italian academics as strongly individualistic figures, possessing absolute academic power and a considerable capacity to influence the political system (Government and Parliament) from within. Clark emphasized in particular the ability of this individualistic, particularistic oligarchy to get organised at the national level. According to Clark's analysis, the deep-rooted nature of that system can only be challenged by a process of decentralization, even if this could entail the risk of excessive parochialism (Clark, 1977).

Changing higher education is not a simple task, especially in Italy. Universities are resilient institutions *par excellence*, perfectly capable of defending their own inherited practices, values, routines and internal interests. Nonetheless, they sometimes have to change in order to survive. In the Italian universities, survival attempts are clearly not in keeping with the needs of society or with government requirements. The real problem affecting universities in Italy is that of institutional governability. Why is it so difficult to place what is empirically evident on the political agenda? In

the Italian case, there are three fundamental constraints.

The first one is cultural: the majority of the leading players (the inner-circle of policy-makers) in higher education policy at all levels – government, ministers, trade unions, student associations, rectors and the most distinguished scholars – are still convinced that the traditional values of collegiality and *democracy* are of vital importance. They believe that the autonomy of Italy's universities is not working for the simple reason that they are underfinanced.

The second constraint is represented by the perceived social irrelevance of universities in Italy.

The third one is that, from a political point of view, higher education policy has never been among the priorities of the Italian political parties.

The only hope lies with the opening of a policy window, and above all with the emergence of an entrepreneurial policy-promoter capable of presenting the need for change, together with a series of radical solutions, in terms that are more acceptable to the major policy actors (Capano, 2008a: 501-503).

This kind of dynamics can be observed also in the implementation of the ideas of evaluation and accountability. These are two of the most popular catchwords employed by higher education reformers in the Western world over the last twenty-five years. Universities, just like other public organizations, have undergone profound, radical change during that time. Generally speaking, this has been the age of New Public Management for universities as well, even if this epithet only partly reflects what has been going on in Western higher education systems. The *ivory towers* of high-

er education have been under constant pressure to change their attitude, behaviour and traditional values, and the question of evaluation and institutional accountability have been of focal importance to the ensuing process of change. Evaluation implies external scrutiny and assessment of all fundamental university functions; not only research and teaching, but also administrative activities and financial management. Institutional accountability, which represents the other side of the coin, means that universities are asked to give account of their own performance to external stakeholders, in particular to the government and the public. Evaluation and institutional accountability are two fundamental aspects of the *steering at a distance* strategy that has been adopted in recent years, especially in Europe. Seen from a comparative perspective, this has not been a homogeneous process. Institutional accountability and different forms of evaluation have also been introduced in Italy over the past twenty years. At the end of this process, in January 2006, a huge report was presented, comprising a final report for each academic subject, a rating of each university, and a ranking of universities, subdivided according to size.

The procedures, dynamics and results of the first research exercise were characterized by considerable problems and methodological shortcomings. Furthermore, with regard to the knowledge function, it is clear that universities were forced into doing something of a substantially unknown nature: they were asked to examine themselves and select what they deemed to be the best products offered by their own constitutive subject areas. This was a complex process, because the majority of universities

did not possess a data set for their members' research products.

The accountability/governance function is another story, however. Indeed, no substantial decision has been made by either government or the Ministry on the basis of the research exercise.

As regards the learning function, it is very difficult to assess the impact of the research exercise; for sure it can be said that the majority of the universities are not working on drawing lessons from past experience and results.

What emerges, therefore, is that evaluation strategies and policies have been introduced into the Italian higher education system, and the majority of institutional activities are subjected to various forms of assessment. However, the truth is that the most significant impact of the implementation of such policies is the creation of enormous amounts of data, facts and figures. Furthermore, it is highly doubtful whether the aforesaid extensive evaluation activities have actually contributed towards systemic, institutional learning.

Finally, the results of this process of evaluation are nowadays not sufficiently clear and transparent that they could be used to help the universities' potential clients (students, entrepreneurs, firms, families, etc.) in choosing a specific degree-course in which to enrol, or a department to which a certain research project may be entrusted.

### 3. An Historical Stalemate

The situation described above puts into evidence the existence of two levels in the Italian higher educational policies:

a formal one, really modern, apparently ready to change and sensitive to new ideas; and an informal one, that makes it impossible *de facto* to implement the norms and laws that are sometimes made through the years. Ignoring the existence of these two levels can cause several errors of analysis regarding the Italian case-study. In this analysis I tried to show some of the ambiguities that are more evident in higher education policy-making. Anyway, the presence of a big implementation gap is to be found in several other policy sectors in Italy. The consequences of the situation make the Italian context a really difficult one to experiment with any trial of policy change, and Italy a place that can be connoted through history as a really conservative place in policy and cultural terms. Under this light, the potential power of new ideas that are sometimes taken into consideration by some policy-makers is neutralized by the inertia at the level of implementation. Of course, a contribution to this situation of immobility is given also by some institutional assets and some individual interests that sometimes prevail in the moment of making something new. Anyway, my point is that the prevalent explanation for this phenomenon in the Italian context is both cultural and historical. For this reason, it has been very interesting to me to analyse the case-study of my country, after having analysed the one of New Zealand, which represents the exact opposite in terms of higher education policy: radical ideas resulted in radical policy changes in 10-15 years. As one may have noticed, the Italian case is a representation of a completely different story.

## REFERENCES

- Blyth, M. M. (1997) Any more bright ideas? The ideational turn of comparative political economy, *Comparative Politics*, vol. 29, n. 2, pp. 229-250.
- Braun, D., Busch, A. (eds.) (1999) *The Power of Ideas and Policy Change*, London, Edward Elgar.
- Campbell, J. L. (2002) Ideas, politics, and public policy, *Annual Review of Sociology*, vol. 28, pp. 21-22.
- Capano, G. (1999), Replacing the Policy Paradigm: Higher Educational Reforms in Italy and the United Kingdom, 1979-1997. An Historical-Institutionalist Analysis, in: Braun, D., Busch, A. (eds.) *The Power of Ideas and Policy Change*, London, Edward Elgar, pp. 61-81.
- Capano, G. (2008a) Looking for serendipity: the problematical reform of government within Italy's Universities, *Higher Education*, vol. 55, n. 4, pp. 481-504.
- Capano, G. (2008b) *A Sisyphean task. Evaluation and institutional accountability in Italian Higher Education*, presented in: *Changing Educational Accountability in Europe*, International conference on invitation, Berlin, 24th-25th June 2008, pp. 1-24. Available on the website <http://www.wzb.eu/aktuell/pdf/capano.pdf>. BERLIN: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Germany).
- Clark, B. (1977) *Academic Power in Italy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Cohen, M., March, J. G., Olsen, J. P. (1972) A Garbage Can Theory of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, n. 17, pp. 1-25.
- De Rosa, D. (2009) The Role of Ideas and Their Change in the Higher Education on Policy-making Processes from the Eighties to Present-day. The Cases of England and New Zealand in Comparative Perspective. Research Project, *Annals of Croatian Political Science Association*, 5th year, Croatian Political Science Association (CPSA), pp. 309-312.
- Freddi, G. (ed.) (1994) *L'università multicampus. I rapporti centro-periferia nel quadro dell'autonomia degli atenei*, Cesena, Il Ponte Vecchio.
- Geva-May, I. (2002) Cultural Theory: The Neglected Variable in the Craft of Policy Analysis, *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 4, n. 3, pp. 243-245.
- Hall, P.A. (1993), Policy paradigms, social learning, and the State, *Comparative Politics*, vol. 25, n. 3, pp. 275-296.
- Halpin, D., Troyna, B. (1995) The Politics of Policy Borrowing, *Comparative Education*, n. 31, pp. 303-310.
- Kekk, M., Sikkink, K. (1998) *Activists Beyond Borders*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kingdon, J. W. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Glenview (Ill.), Scott Foresman & Co.
- Kuhn, T. S. (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.
- Røvik, K. A. (1996) *Deinstitutionalization and the Logic of Fashion*, in: Czarniawska, B. and Sevón, G. (eds.) *Translating Organisational Change*, Berlin, De Gruyter, pp. 139-172.
- Surel, Y. (2000) The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making, *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n. 4, pp. 495-512.

- Swedlow, B. (2002) Toward Cultural Analysis in Policy Analysis: Picking up Where Aaron Wildavsky Left Off, *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 4, n. 3, pp. 267-285.
- Teather, D. C. B. (ed.) (1999) *Higher Education in a Post-Binary Era*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- Tierney, W. (ed.) (1998) *The Responsive University: Restructuring for High Performance*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press.
- Van Vught, F. (ed.) (1989) *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, London, Jessica Kingsley Publishers.

### **Hic sunt leones: kada ideje ne prate politike: Italija i reforma visokog obrazovanja**

SAŽETAK U članku se podastire prikaz implementacije različitih strategija i politika koje su bile uvedene i talijanski sustav visokog obrazovanja. Autor pokazuje da je najvažnija posljedica provedbe tih politika bilo stvaranje enormne količine podataka, činjenica i različitih vrsta prikaza. On, međutim, izražava sumnju jesu li spomenute evaluacijske aktivnosti zapravo doprinijele sustavnom, institucionalnome učenju u području politika visokog obrazovanja. Autor zaključuje da je talijanski slučaj u području politike visokog obrazovanja ukazao na postojanje dviju različitih razina talijanskim politikama visokog obrazovanja: formalne, doista moderne, koja je nedvojbeno spremna na promjene i otvorena spram novih ideja u javnim politikama, i jedne neformalne koja snažno ograničava implementaciju normi i zakona vezanih uz područje visokog obrazovanja. Ignoriranje postojanja tih dviju razina može dovesti do niza grešaka u analazi talijanskog slučaja.

KLJUČNE RIJEČI politika visokog obrazovanja, implementacija politika, uloga ideja i reformama javnih politika, Italija

— |

| —

— |

| —

# HIGHER EDUCATION AND EQUALITY OF OPPORTUNITY: A SURVEY OF RECENT CROSS-NATIONAL RESEARCH

**Fred A. Lazin**

*Center for Israel Studies,  
American University, Washington, DC  
Professor Emeritus, Ben Gurion  
University of the Negev Beer Sheva*

Pregledni rad

Primljeno: listopad 2011.

**Summary** Rising costs of education at the start of the 21st century seems to indicate a stark shift in education policies, which raises several important questions. The author is showing that from United States to East Asia and Australia – seemingly everywhere, higher education policy is headed in the same direction. The movement to broaden access to public universities, the dominant strategy during the 1970s and 1980s has largely shifted to enable the marketplace rather than the government, to shape the contours of higher education. Government funding is being reduced, affirmative action and other programs designed to insure broader access are in decline and personal fulfillment is replacing a public good designed to insure greater equality of opportunity. The author describes how this sea of change in higher education has played out in economically developed and developing countries. In trying to provide the answer to the above mentioned development the author is raising the question related to the consequences of a market-driven higher education for student access, teaching and scholarship.\*

**Keywords** higher education policy, market-driven reforms in education policy, government funding of higher education

---

\* An earlier version of this paper was presented at the conference “Higher Education and Equality of Opportunity: a Survey of Recent Cross-National Research”, Centre for Advanced Academic Studies, Dubrovnik, Croatia, 10-12 June 2011. The conference was sponsored by the International Political Science Association (IPSA) Research Committee on Public Policy and Public Administration in conjunction with the Croatian Political Science Association, the Institute of Public Administration, the IPSA Research Committee on Comparative Studies on Local Government and Politics, The Faculty of Political Science of the University of Zagreb, the University of Zagreb, and the Research Committee on Public Policy of the Russian Association for Political Science.

Public higher education systems in the United States, Europe and Asia have fostered greater access to a wide range of citizens, providing opportunities that had previously been denied by exclusive elite universities. This was particularly true of American land grant colleges and several public urban institutions which, in the late 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> century, provided opportunities for citizens – including immigrant populations – to obtain necessary academic credentials and training to advance in the economy and labor force. The Servicemen's Readjustment Act (GI Bill) following World War II allowed many working and lower-middle class veterans to pursue educational degrees at the more prestigious American universities. The 1970s and 1980s saw a further commitment to equality of opportunity for minorities in higher education via affirmative action programs.

The rising costs of education at the start of the 21<sup>st</sup> century seem to indicate a stark shift in education policies, which raises several important questions: Has the American academic experience changed in recent decades with greater reliance on the private sector and market forces? Are European and Asian universities doing the same? Are newer immigrant groups and emerging minorities being given access to higher education?

In his 2005 bestseller *The World Is Flat*, *New York Times* columnist Thomas Friedman celebrated the fact that globalization was fast leveling the economic playing field. The world of higher education is surely not flat – country-specific cultural norms, and economic calculations and political constraints continue to play a major role – but it is flattening. To what end?

From Asia to Europe, Africa to Australia – seemingly everywhere, higher education policy is headed in the same direction. The movement to broaden access to public universities, the dominant strategy during the 1970s and 1980s, has largely shifted to enable the marketplace, rather than the government, to shape the contours of higher education. Government funding is being reduced, affirmative action and other programs designed to insure broader access are in decline, and personal fulfillment is replacing a public good designed to insure greater equality of opportunity.

This paper describes how this sea of change in higher education has played out in economically developed and developing countries. It is based on several country reports presented at the “Hurst Seminar on Higher Education and Equality of Opportunity: Cross-National Perspectives” at Ben-Gurion University of the Negev (BGU) (Israel) in June 2008. All of the country reports cited here appear in the book *Higher Education and Equality of Opportunity: Cross-National Perspectives* (Lazin et al., 2010).

A common set of questions guides these accounts: What are the consequences of a market-driven higher education for student access, teaching and scholarship? What is the impact on the role of the university as an equalizer of opportunity? Is the dominance of marketplace norms and forms inexorable or might governments reclaim some of the authority they have tacitly surrendered?

The value of this paper lies in its coverage of current cross-national dilemmas in higher education. It presents case studies focussing on higher education systems within a particular country or countries on several continents.



The research reported on here provides an interesting contrast of the diversity and uniqueness of higher education in the United States, France, Australia, India, Ghana and several other countries, while at the same time revealing surprising commonalities despite the countries' cultural and ethnic differences. In many countries across five continents, it is evident that there are world-wide trends in higher education including an expanding role for private markets, a cutback in government financing, a narrowing of access, and a receding of affirmative action. Thus, the paper explores universal phenomena in higher education through the individual experiences of different national systems.

This paper also adds to the literature on higher education during the age of globalization. The studies are recent and provide important information about the current situation in higher education in several important countries around the world. The authors, who include some of the most influential scholars in the field as well as younger researchers, are from the United States, Europe, Africa, and Asia. The authors also represent several disciplines in both the social sciences and humanities which contribute to an interdisciplinary analysis.

Hopefully, this paper will be of interest to students of higher education, higher education policy, development, equity and globalization. There is also material here which will interest students of public policy of the United States, European Union countries, India, Far East, Oceania, and Africa.

In his chapter, *The Earth is Flattening: The Globalization of Higher Education and its Implications for Equal Opportunity*, David Kirp presents a the-

oretical framework for the other chapters presented here and in the book. He argues that the dominant strategy in higher education in the 1970s and 1980s to broaden access to public universities "has largely been supplanted by reliance on the marketplace, not the government, to shape the contours of higher education" (*ibid.*: 11). While the United States has led in reforming higher education over the past half century, first with the access revolution and then with the market revolution, other countries have followed. From Taiwan to Great Britain, Ghana to Australia – seemingly everywhere, higher education policy is headed in the same direction. The movement to broaden access to public universities, the dominant strategy during the 1970s and 1980s, has largely been supplanted by reliance on the marketplace, not the government, to shape the contours of higher education. As the United States has shifted from an opportunity-driven approach toward a market-driven strategy, other countries have followed suit.

In the US, he cites the changes in the University of California system where government funding has been reduced, tuition tripled, private funding is perceived as the solution and the system is seen less as serving the broader community/public interest (*ibid.*: 13).

Many universities now respond to rankings and place a priority on serving the needs and preferences of customers (students). The curriculum reflects what sells and attracts. They build posh dorms and sport centers at the expense of libraries and research facilities. Scholarships are now given more on merit than need. Since the 1970s, affirmative action which had given new opportunities to minority students has been under siege and on the decline. There is clearly

a bias in favor of the elite and better off population at the expense of the poor. Kirp argues (2008) that “smart poor kids go to college at the same rate as stupid rich kids”.

In the past, Americans believed that higher education was an engine of mobility, as evidenced by the 1867 land grants policy for public universities and the 1944 GI Bill. Today higher education is seen less and less as a public good and a social benefit whose costs should be mostly borne by taxpayers. Most view it “as private good whose cost should mainly be the responsibility of the individuals who will reap most benefits” (Lazin *et al.*, 2010: 15).

Kirp argues that until the 1970s, most other higher education systems in the world were more elitist and centralized. Globalization and the knowledge economy contributed to change and the demise of the older higher education systems by making knowledge instantly and ubiquitously accessible. Nevertheless, over the past few decades, governments have been cutting support for public education and market forces have become the driving force of higher education worldwide. The result is a remarkable convergence – a “flattening” of the higher education universe – among developed and developing nations alike.

Two papers report on open admissions at Hunter College of the City University of New York (CUNY), the third largest university system in the United States. They both address issues of access and excellence in CUNY’s admission policies.

CUNY instituted an open admissions policy in 1970, in which many of its senior colleges, including Hunter, went from an exclusive to an all-inclusive system (*ibid.*: 70). The open admis-

sions policy gave high school students with 80 or above or in the top 50 percent of their class entry into any of the CUNY Senior colleges.

In *From Open-Admissions to Honors College: Equal Opportunities at the City University of New York*, Judith Naomi Friedlander focuses on the debate over CUNY’s admission policies and the effectiveness of the Hunter College’s honors program. In 1970, CUNY’s Board of Trustees embraced the ideals of affirmative action, proclaiming that every high school graduate in New York City would henceforth be admitted to CUNY. By the late 1990s, the pendulum began swinging back in the opposite direction. Severe pressure from Mayor Giuliani’s office and elsewhere persuaded the Trustees in 1999 to put an end to open admissions and to close down remedial programs at the four-year senior colleges, including Hunter College.

Friedlander cites conflicting evidence about the Open Admissions Program. On the one hand, some researchers show that the program was an important positive experience in the life of many of the participants. On the other hand, she cites evidence that many of the participants were not prepared and lacked skills necessary for college. Many did not graduate within 4-8 years (*ibid.*: 73). Overall, she believes that academic standards fell dramatically at a former elite public institution which had been the only academic institution in the world to produce two female Nobel Prize winners.

Politically active members of CUNY, long identified with the Civil Rights Movement, argued that ending affirmative action would have a negative impact on the diversity and size of Hunter’s stu-

dent body. These predictions, however, have proved wrong. Since 1999 enrollment has actually grown by ten percent and the ethnic and racial distribution of students continues to reflect the diversity of New York City. Nevertheless, as Tien argues below, the African-American student population at Hunter College declined.

Friedlander also discusses the success of Hunter's honors program which fosters academic careers for many of its minority students. As the door was being closed to minority students that were poorly prepared for college, academic leaders at Hunter College committed to continue a previous tradition of providing academic opportunities in the sciences for elite minority students. In 2001, CUNY Chancellor Goldstein opened an Honors College within 7 of the 11 senior colleges. Tuition was waived for participants. By 2007-2008, Hunter's undergraduate population of 16,000 had 323 Honors Students, the largest number of any CUNY campus (*ibid.*: 76). The Hunter Program at the same time obtained massive federal funding to train minority students in the sciences. Ironically, the ending of open admissions and the subsequent drop in enrollments of African-American students could lead to Hunter losing its eligibility to apply to federal funds for science education at "minority institutions" of higher education.

In *The Changing American College Experience: A View from the City University of New York, Hunter College*, Charles Tien analyzes the way in which policy changes in access and market approaches have affected minority enrollment at Hunter, especially for African-American and Asian-American students. His anal-

ysis focuses on data for CUNY's special admission program SEEK (Search for Education, Elevation, and Knowledge) and data on graduation rates. He also utilizes data from the National Longitudinal Survey of Youth to compare minority students' college experiences with that of white students.

Tien focuses on the SEEK program, established in the fall of 1966 and designed to serve underrepresented minorities at CUNY. Later it would be open to all races of open admissions students. In 1966, the minority population of CUNY stood at 4 percent.

In 1988, at Hunter College over 65 percent were minority students (22.9 percent African-American, 20.6 percent Hispanic, and 11.4 percent Asian). In 2003, the white student body stood at 35.2 percent.

In respect of graduation rates for open admission students at Hunter College in the 1980s, less than 4 percent graduated in 4 years, while 34.7 percent graduated in five years (*ibid.*: 93). Tien points out that the national average for graduation in 5 years was 54.3 percent. Looking at the SEEK program, the six year graduation rate at Hunter was very low at 13.9 percent, while for other students the rate was 28.9 percent. In trying to explain the results, Tien emphasizes that 25 percent of open admissions students worked full or part time, 30 percent are or have been married and many are raising children, and about half the freshmen are foreign born.

The 1990s brought about changes to SEEK both before and after the end of open admissions. The number of whites in SEEK increased from 1996 to 2007 from 6 to 10.51 percent, with most of the whites being students from the re-

cent immigrant communities from the former Soviet Union and Eastern Europe. The African-American student population plummeted. In 1988, 38.9 percent of the SEEK students at Hunter were black, in 1996 – 30 percent, and in 2007 – 10.7 percent. The Hispanic population has remained above 30 percent going from a high 45.21 in 1988 to 38.08 percent in 2002. In respect of Asian students, first time SEEK freshmen in 2007 were 42.2 percent Asian.

The figures suggest a significant decline in African-American students and an even greater increase in Asian-American students. As already noted, the decline of African-American students may create a dilemma for Hunter College, which receives massive federal funding for its science programs as an institution serving a majority minority student body. Regardless, it would seem that Tien's findings support Friedlander's conclusion that open admissions admitted minority students, too many of whom lacked the skills and support to succeed in higher education.

Ka Ho Mok and John Hawkins's *The Quest for World Class Status: Globalization and Higher Education in East Asia* presents an in-depth study of reforms in higher education policies throughout East Asia. To become globally competitive, governments and universities in these countries began searching for new methods to improve university governance. Not satisfied with the conventional model of state-oriented, highly centralized higher education, coupled with the pressures to improve the efficiency of university governance, many Asian governments have introduced corporatization and privatization measures to run their state/national universities. These

moves are designed to make national universities more flexible and responsive to rapid socio-economic changes. Instead of being closely directed by the Ministry of Education or equivalent government administrative bodies, state universities in Asia are now required to become more proactive and dynamic in obtaining their own financial resources.

In order to survive, universities have become customer-focused business enterprises (*ibid.*: 127). They act in market-like ways which result in changes in funding, management and function. These pressures often lead to strengthened partnerships with industry and business. As Kirp argues, the Chinese universities are privatizing and being driven by a market which makes them responsive to demands of students for a specific curriculum.

Hong Kong, for example, adopted this model for governance of its universities. Moreover, the Hong Kong University Grant Committee now favors much more extensive collaboration between academic institutions.

In Singapore, Singapore Management University (SMU) and the Ministry of Education have altered governance models of state universities, University of Singapore and Nanyang Technical University. Each has become an independent entity via corporatization. Similarly, in Malaysia public universities are now being run as corporations.

Mok and Hawkins conclude that decentralization efforts as well as marketization and corporatization strategies have not really liberated universities or empowered academics. This has rather led to a re-regulation and re-centralization through various kinds of accountability measures and performance checks.

Accountability relationships are often at the expense of democratic values and academic freedom. In Hong Kong, recent economic setbacks have resulted in universities focusing their research on commercial products.

They also discuss the trend in several Asian countries and universities to strive for “world-class” university status. This often involves, the authors argue, negative consequences for the universities, faculty, students and the public at large.

Hong Kong, for example, aims to become a world academic hub. It pressures its universities to get involved in international research by putting more weight on research performance and research-performance-led funding. There is pressure to publish in English, which often results in neglecting “local” language publications.

Taiwan and China have similar policies. For example, China’s “211 project” focuses on developing 100 universities and departments to compete in the world system. Its “985 scheme” wants to transform Beijing University and Tsinghua University to be world-class.

Similarly, Japan has launched a “Flagship Universities” project to identify a few universities to become world-class. Singapore has the same strategy. It has invited major foreign universities to open branches in Singapore.

The emphasis on developing world-class universities, they argue, furthers the gap between these and other universities in their respective countries. Well-established universities clearly have advantages over the newer institutions. Moreover, government pressure to perform leads many institutions to neglect teaching and research, and to focus on economic and social development via

entrepreneurial activities. They cite Philip Altbach’s claim that globalization reinforces regional inequalities and hurts the poorer countries and their institutes of higher learning which cannot compete (*ibid.*: 136). Finally, they suggest that the push for world-class universities is perceived by some scholars as a form of cultural imperialism dominated by the United States and Western Europe.

In *The Korean Passage to Tertiary Education for All: Over-Privatization*, Ki Seok Kim and Hwambo Park examine the privatization of tertiary education in Korea. In some respects, the particular experiences of higher education in Korea are unique. Nevertheless, the trends in Korean higher education coincide in many ways with the trends experienced by the United States and other countries in the Far East as described by Mok and Hawkins.

The main driving force behind the rapid expansion of higher education was not a concerted central planning effort by the government, but rather the parents’ zeal and willingness to financially support their children’s studies. The Korean tradition of parental involvement began during the Japanese occupation when, in response to Japanese policies favoring technical education, the parents funded general academic education (*ibid.*: 149). The current system is characterized by extreme over-privatization, with more than 80 percent of students at private universities and colleges. Moreover, Korea has achieved an unprecedented simultaneous transition to universal access to secondary and tertiary education. Korea has one of the highest rates of tertiary education in the world, surpassing the United States. The idea of “tertiary education for all” is closer to

reality in Korea than in any other country. At the same time, it was one of the first countries to achieve almost universal completion of secondary education. The phenomenon of achieving both simultaneously is unprecedented. The Korean case provides valuable insights for tertiary education policies in other countries.

But the privatization and the lack of government coordination result in many problems. The fact that so much is dependent on private funding leads to the widely held belief that higher education is not a public good. Moreover, there is no unified, coordinated and functional system of higher educational in the country. A more functional system would assign tasks to particular universities and sectors (public/private). Most universities have no special mission or function; all strive to be comprehensive flagship institutions. Many tertiary institutions provide both academic and non-academic studies (*ibid.*: 153). Some universities offer PhD programs without having the necessary resources. At the same time, the higher education system does not meet the human resources needs of Korea's rapidly growing knowledge intensive industries.

The authors call for a system of governance over higher education. This is essential to the establishment and implementation of a revised coherent system of tertiary education which provides diversity of higher education opportunities. There is a need to differentiate between research universities, teaching universities and vocational colleges. Finally, they also praise the efforts by Seoul National University and Korea Advanced Institute of Science and Technology to become world-class competitive research universities.

In *Disparities in Access to Higher Education in India: Persistent Issues and the Changing Context*, Narayana Jayaram focuses on recent changes in the issues of unequal access to higher education in India. He argues that the concern with access to higher education is not new; it has been addressed by policy-makers repeatedly since the program of planned development began in India in the early 1950s. However, the context in which the issue was addressed has not remained the same. During the first four decades (1950s through the 1980s), the key strategy was steady expansion of the tertiary sector of education under state patronage. The achievements were impressive. The system expanded from 20 universities and 496 colleges with 241,000 students in 1947 to 437 universities and 16,009 colleges with 11.8 million students in 2005 (*ibid.*: 162). Nevertheless, in 2007 only 7-10 percent of those between the ages of 18 and 34 study at colleges and universities.

At the same time, serious regional, gender, caste and tribal imbalances characterize the higher education system. Some regions have large numbers of students and others far fewer. Moreover, almost all universities and colleges are urban, while there are few in rural areas. Women are underrepresented. They made up about 10 percent of the students in 1951, and about 40 percent in 2004. They remain a minority. Some states have been proactive in helping women to study, while others neglect the issue.

In respect of caste, tribal and religious affiliation, there have been affirmative action programs since 1961. For example, 15 percent of all places for funded higher education for castes, and 7.5 percent for tribes. In some areas,

states reserve even more places for them. By 2004, scheduled castes made up 10.7 percent and scheduled tribes 3.78 percent of the student body. The percentage of Muslim students reflects their percentage in society.

With the adoption of the structural adjustment program and the policy of liberalization (since the early 1990s), the state is gradually withdrawing from the sphere of higher education. The void created by this policy is being filled by private initiatives and innovations. This shift from state patronage to *laissez-faireism* in the sphere of higher education has thrown up new issues concerning access and development. There is no longer an effort to tie the educational system to the needs of the economy. As a result, many academic grads remain unemployed. The liberal arts are neglected as students choose to study more practical subjects. There is a rise of professional and allied courses, and other schools now compete with universities.

The new policy has forced universities to find alternative funding. Some have twinned programs with foreign universities. In the face of a freeze on new institutions of higher education, some foreign universities have opened branches in India. Jayaram believes that privatization will reinforce the existing inequalities between regions, genders, castes and tribes.

In *The Development of Corporate and Private Universities in Ghana: Effects on Curriculum, Faculty, Access and Equity*, Josiah Cobbah examines Ghana's rapid surge in private universities. In the past, government funding allowed for the expansion of the higher education system. The student body grew from 9,997 students in 1990 to 63,576 in 2004. Govern-

ment funding however could not keep up with the demand (*ibid.*: 234-236). Moreover, in recent years government funding has been cut from \$2360 per pupil in 1991 to \$566 in 2000 (*ibid.*: 237). Private colleges and universities have filled the gap. Since the latter charge a higher tuition, there is less access for poorer students. There are also significant regional imbalances; nearly 70 percent of all students at the top 5 universities are from three southern regions.

Cobbah argues that privatization and corporatization may be doing more harm than good to Ghanaian higher education. The emphasis on marketing is increasingly changing the nature of the university and the commitment of academic staff to the university. Students are demanding more business courses, and the private sector is providing them. At universities which operate on a tight budget, few faculty are given tenure, salaries are low so as to allow higher payment to the few better known academics, and there is little incentive for and/or interest in research. The universities are controlled by external interests, and even religious bodies are now exerting influence. Clearly, as in other countries, high education is perceived more as a private good than a public good for the benefit of society.

In *Access to Higher Education in France: Between Equality of Rights and Meritocracy: A Long Walk to Equalities of Opportunity?*, Gaelle Goastellec provides a broad picture of the French higher education system. She explains the organization of access to higher education in France and analyses the difficulties faced in conceiving and implementing the equality of opportunity policies. She focuses on the conflict between meri-

tocracy and equality of rights. She explains that the principles regulating access to higher education in France echo a dual higher education system of the elite *Grandes Ecoles* and the more inclusive universities in a national and legal framework that claims equality as its basic value.

On the one hand, the sector composed of the so-called *Grandes Ecoles* is highly selective and, though based on “pure” academic merit, it largely favors the offspring of the elite. Between 1960 and 1990, working class children were 23 times less probable to get accepted than those from the upper class. On the other hand, universities offer open access to all secondary education graduates, following the principle of equality of rights. Since 1969, all high school students have the right of access to the university of their choice (*ibid.*: 255). But, behind this formal equality that led to the tremendous expansion of the university sector, local cooling-outs are organized, and the social distribution of students testifies of a high degree of inequalities. In practice, many universities find ways to reject applicants. Thus access to higher education remains linked to social background. For example, more children of the elite study medicine, law and health sciences at universities.

She notes a new experiment begun at the Parisian Institute of Political Science (one of the *Grandes Ecoles*), which began to accept a small number of students from the less qualified socially poorer sectors of society. This involves seeking out potential students and preparatory programs at the high school level. Together with a policy of fee reductions and scholarships favoring low-income students, this altered in a *minor way* the student body at the *Grandes Ecoles*.

She concludes (*ibid.*: 267) that massification of higher education allows for a greater number of students to access higher education. However, massification tends to reproduce inequalities instead of promoting social justice.

In *Altruism and Avarice: The Place of Foreign Students in Australian Universities*, Don Stewart reviews the place of foreign students in the Australian higher education system over the last fifty years. The research ranges from an earlier period, when the foreign students’ presence in the universities reflected the ‘goodwill’ of the Australian Government and the Australian universities towards less wealthy neighboring countries, to the present time, when they are now the largest source of non-government income for those universities. In 2006-2007, for example, Australia issued 228,000 student visas (up to 19 percent in one year). In 2000, foreign student paid tuition generated 3.7B Australian dollars, and they composed 17.3 percent of university students at Australia’s forty (38 public and 2 private) universities (*ibid.*: 35, 36).

The number of Australian college students grew from 31,753 in 1949 to 695,000 in 2000. Fees were abolished in 1972. In 1988, the government introduced a system of repayment after graduation for university education (Higher Education Contribution Scheme [HECS]) for Australian students. In contrast, foreign students had to pay full fees and direct costs including a capital component (for depreciation of costs of the capital, buildings, libraries and equipment) paid for by the Australian taxpayers.

When full tuition was introduced, foreign students stood at 5 percent and



they quickly grew to 18 percent. At the same time, government funding for tertiary education decreased by 7 percent (in the 1995-2003 period). Having few avenues to raise funds, the universities saw foreign student tuition (which they received directly, and not via the government) as a major source of funding. For example, it made up 16 percent of the annual budget at Melbourne University.

Ironically, this led to the demand that Australian students pay full fees. In practice some were charged for graduate studies. The 2007 Labor government planned to phase out the Higher Education Contribution Scheme.

This case study shows how changing attitudes towards equality of opportunity for Australian students have been reflected in attitudes towards foreign students and, perhaps paradoxically, how attitudes towards foreign students have been reflected back on the provision (or lack of it) of opportunities for tertiary education for less affluent Australian students.

### Conclusions

Clearly the trends in the United States of a cutback in public funding for higher education and a system driven by the private market seem to be occurring also in countries around the world. Of course, the conclusions here are limited to the few case studies. The answer to the question of 'how representative are the trends presented here in the various case studies?' lies beyond the scope of this paper.

The effect of privatization and reliance on the market and parents (as in Korea and elsewhere) is to make higher education a private good and the responsibility of the recipient (the stu-

dent) and his/her family. In this century, in many countries including the United States, Ghana, Korea, and India, higher education is no longer considered a public good, a service which is for the benefit of all to better themselves and to raise the level of society. Consequently, in many countries, higher education today is much less a means for social mobility.

With regard to the United States, the change is drastic. For the past century, public education in public universities allowed many "have nots", including new immigrants, to better themselves and improve. After World War II, massive financing via the GI Bill allowed millions of veterans to gain education at private and public universities. Later affirmative action programs enhanced opportunities for qualified students to enter higher education and advance. These gates of opportunity are closing.

The case of open admissions at Hunter College suggests that many of the participants were not qualified. In time they were excluded, and then replaced by Asian-American students who had the skills and benefited from a relatively inexpensive and accessible higher education system.

A market-driven higher education system in the United States and elsewhere might also lead to the passing of traditional research universities, both public and private. For example, tuition has increased, tenure is being abolished or limited, research is becoming more applied and often contracted with private companies, and professional training replaces the pursuit of knowledge. Is this change/passing of the traditional research university a bad thing?

The last question raises a philosophic debate concerning the parable about "who knows best whether the shoe fits?

The cobbler or the wearer of the shoe?” Many scholars bemoan the potential passing of the traditional universities. On the other hand, many people are learning what they want to learn, and systems might become more efficient and cost-effective. With a market-driven system, universities and other institutions strive to meet the needs/demands and/or interests of potential students. Many prefer more applied subjects, especially in business and finance, often to the detriment of the liberal arts. The market dictates efficiency and a balanced budget, which results in lower faculty salaries (often without tenure) and higher tuition.

Finally, several of the country studies reported here indicate pursuit of world-class universities. Having a world-class research university is important for many countries because it allows one or

more of its institutions to become part of the first tier international educational and research network. Participation could lead to significant economic developments in the future. It also contributes to national prestige.

But only the wealthiest of countries can compete and only a few of their universities. Consequently, a few institutions (and faculty and students) receive a larger proportion of public resources allocated to higher education at the expense of the overwhelming majority of institutions (faculty and students). Thus inequality in higher education between countries and within countries may increase. Some see this effort as another form of cultural imperialism or globalization in higher education, led by the American universities in which most participants, regardless of country, speak, read, teach and do research in English.

## REFERENCES

- Freidman, Thomas (2005) *The World is Flat*. NY: Farrar, Straus and Giroux.
- Kirp, David (2008) “College for the Few.” *The American Prospect*, December 9.
- Lazin, Fred, Evans, Matt, and Jayaram, N. (eds.) (2010) *Higher Education and Equality of Opportunity: Cross-National Perspectives*. Lanham, MD: Lexington Books.

### **Visoko obrazovanje i jednakost mogućnosti: pregled najnovijih usporednih nacionalnih istraživanja**

SAŽETAK Sve veći troškovi obrazovanja na početku 21. stoljeća čini se da su označili oštar zaokret u obrazovnim politikama, koji otvara niz značajnih pitanja. Autor pokazuje da se politika visokog obrazovanja praktično svugdje, od Sjedinjenih Država, preko Istočne Azije i Australije, kreće zapravo u istom smjeru. Naime, pokret za proširenjem dostupnosti obrazovanja na javnim sveučilištima, dominantna strategija koja je bila na djelu 1960ih i

1070ih godina je uglavnom promijenjen, kako bi se snagama tržišta, a ne vladi, dopustilo da oblikuju konture visokog obrazovanja. Autor opisuje na koji je način niz promjena u visokom obrazovanju odvijao u ekonomski razvijenim, za razliku od nerazvijenih zemalja. U nastojanju da pruži odgovor na prethodno spomenute procese autor postavlja niz pitanja vezanih uz posljedice trendova u visokom obrazovanju prouzročene djelovanjem tržišnih snaga, poput pitanja dostupnosti visokog obrazovanja, odvijanja nastave i stipendiranja studenata.

**KLJUČNE RIJEČI** politika visokog obrazovanja, market-driven reforms in education policy, government funding of higher education



# HIGHER EDUCATION POLICIES IN TRANSITION: WHAT DRIVES TRENDS IN THE RESTRUCTURING OF UNIVERSITIES

**Pero Maldini**

*Odjel za komunikologiju,  
Sveučilište u Dubrovniku*

Pregledni rad

Primljeno: rujan 2011.

**Summary** This article tries to examine the major aspects of current trends that impact higher education policies in ongoing processes of universities' restructuring, particularly higher education system transformation in Europe (Bologna process), with an emphasis on postcommunist societies. Globalization, internalization and marketization are identified as main exogenous factors, while massification, national specificities (political and cultural), educational legacies, and local government capabilities are the most significant endogenous factors that determine reforms of higher education systems. The author examines the trends of universities' restructuring under conditions of change of traditional relations between them and the social environment, particularly the state. They are characterized by diminishing of the key role of the nation-state in current social and economic development, as well as gradual decomposition of the welfare state and reduction of its core functions, including a significantly reduced support to higher education. Both processes push policy makers toward market-led policies on higher education, which causes problems, whether of higher education sustainability, or quality and competitiveness, or accessibility and equity. The author argues that the exogenous factors largely impact (or directly create) trends that affect changes in higher education systems, particularly in the universities' role and mission, while the endogenous factors are mainly responsible for the success of reforms in certain societies.

**Keywords** higher education system, globalization, marketization, massification, nation-state, welfare state, public policies, Bologna process

## Introduction

The accelerated processes of economic, social and political change that marked the end of the 20th and the be-

ginning of the 21st century have actuated the reconsideration of the mission and functions of universities in the new environment. Public debate on changes

in the higher education system, particularly on the reform of universities and rethinking of their role in contemporary society,<sup>1</sup> is increasingly pronounced. It is an essential part of academic hearings, but even more a part of political discourse, actually – a very significant part of public policies.

Those policies, although at the level of national governments, are strongly influenced by the global trends that inevitably impact all of them. Their main goal is a reform of the higher education system in order to adapt it to the challenges and demands of the global environment (competitiveness), to fulfill public expectations in their own societies (educational and social), and to achieve sustainability (in terms of economic viability). Although most of the higher education policies start from those or similar reasons – due to the various higher education systems, educational legacies, practices and actors – their effectiveness and results are different. Because of the increasing need of adjustments to fast and large-scale changes that occur in the political, economic and social environment both nationally and globally, universities as the central institutions of higher edu-

cation systems are going through a transitory crisis.

Therefore, this article will try to examine the main aspects of current trends in ongoing processes of universities' restructuring, pointing out particularly the Bologna process as a major reform of the higher education system in Europe. It will try to determine the key factors which drive those trends and basically examine both its background and directions. In so doing, there will be a distinction between the exogenous and endogenous factors that play a crucial role in higher education system reforms. Globalization, internalization and marketization would be considered as the main exogenous factors, which consist of a complex set of various processes causing large-scale changes both at global and national levels, including the higher education systems as well. Massification, as a product of modernization and democratization, national specificities (political and cultural), educational legacies, long-lasting practices, and local government capabilities and engagement – could be considered as the most significant endogenous factors that determine reforms of the higher education system. One might assume that the former factors largely impact trends that affect changes in higher education systems, while the latter factors are mainly responsible for the success of reforms. This will be examined further in the article.

### **Globalization and its Impact on Higher Education System Transformation**

There are many reasons for the transformation of the contemporary higher education systems. Yet, most of them arise from a substantially altered social environment that emerges under the im-

<sup>1</sup> Universities serve many purposes in contemporary societies and have direct and indirect impacts on the whole society. They are multifaceted and essential public-good institutions that serve as engines of the knowledge economy, but also as a base for realization of the humanistic and cultural goals of society and of individuals. Although education and research are the basic and the most prominent roles of universities, no less important is their role in overall social development in terms of socialization, participation and social mobility through the education of citizens (cf. Newman, 2000).

pact of various factors – whether those that are imposed from outside of individual societies, or those that arise from internal (national) specificities. But it is no exaggeration to say that most of them are coming from (or are induced by) the globalization and the knowledge-based economy that demand (or rather force) transformation of the traditional type of universities, not only in terms of their educational content and organization, but also in terms of their mission and social role generally. Globalization exerts a strong pressure that pushes toward the changes, and in many ways creates the trends that directly affect the transformation policies in certain societies, not only the higher education system and universities as an important segment of the public sphere, but also the national public policies in general.

Globalization, as a complex structure of multiple economic, political and cultural processes,<sup>2</sup> rapidly and fundamentally changes the nature of the academic enterprise to a degree that until recently seemed almost unimaginable. It acts

---

<sup>2</sup> Globalization is primarily an economic process, but also political and cultural, and communication linking of different societies and states that are establishing a historically new type of their multiple connections, relationships and interference. It is a phenomenon of space located on a continuum between the local at the one end, and the global at the other. Decisions and actions within a community are increasingly affecting the lives of other communities, often having global repercussions. Globalization affects a series of political, social and economic activities which are becoming interregional or intercontinental, and intensifies the mutual relationship, both within and between states and societies (cf. Giddens, 1990; Parry and Moran, 1994; Castells, 1996; Maldini, 2008).

as an impersonal and inevitable force in order to justify certain policy directions (like internationalization, privatization or marketization). It is not just a set of (economic, cultural, political) processes, it is also an ideology. In this sense, one of its effects has been the intensification of debate over the most desirable structures for governing national economy, state institutions (including the higher education system as well), and even the political system.

From the political point of view, what is most obvious is that globalization processes strongly impact nation-states as classic forms of political community, and it is reflected through a decomposition of their sovereignty and authority. Their role and position under the new circumstances are significantly transformed. The changed position of the nation-state is visible through the objectively reduced (divided) and substantially different form of sovereignty, through the forming of new political identity and legitimacy of the political community, and through the new relationships within the international political community (a “new world order”). Among other things, political decision-making processes, guidance and control over the national economies are no longer the exclusive rights of nation-states as classic political communities. In many ways, they are shared with different supranational institutions or/and at least taking into account diverse interests from the international environment.

In other words, worldwide integration inevitably leads to diminishing capacity of national governments to control the economic and social activities within their countries. Power is shifting from traditional political systems to a global economy beyond full control of

the nation-states, limiting the ability of governments to function successfully under the old rules (cf. Mohrman *et al.*, 2008: 21). Once a very important territorial control (as an expression of sovereignty) becomes less important than control and access to markets, which in turn is linked to education by the capacity to build new technology, maximize human resources, and generate and use new knowledge. In that context, globalization is more often associated with competitive education markets and commercial knowledge-transfer rather than with vanishing national borders.

In the changed political, economic and cultural environment, national identity ceases to be the most important social glue, and therefore its production, cultivation and inculcation – ideals that stood behind the modern university – cease to be crucial social tasks. The university seems to be no longer capable of maintaining its modern role as a cultural institution closely tied up with the nation-state of Enlightenment and post-Enlightenment Europe.<sup>3</sup> In the globalizing world of today, references made to national culture as the *raison d'être* of the university sound less and less convincing, especially considering the fact that

<sup>3</sup> In the era of Enlightenment, the ideal of education was cultivation, or culture, i.e. producing a responsible, autonomous and mature individual – with strong emphasis on national education (“bildung”), i.e. inculcating nation-state consciousness and national aspirations, producing citizens of emerging nation-states. Universities were considered as national treasure contributing to national consciousness and national identity, therefore as central national institutions of the highest national importance, and their prosperity was of national interest (cf. Kwiek 2000: 3; Kwiek 2003: 6).

the state itself, undergoing transformation, disregards its tradition. The university in its traditional modern form is no longer a partner of the nation-state as it is incompatible with the perspective of global consumerism. Therefore, together with the decline of modernity as a social, political and cultural project, the political and economic role of the nation-state decreases in the global circulation of capital, and the decreasing role of the state goes hand in hand with the decreasing role of its modern ideological arm – the university (Kwiek, 2000: 3-4).

Within the modern nation-state as the dominant form of sovereign political community, the university had a central role in promoting national culture, consciousness and education. Dissolution of traditional forms of national state and change of the function of its institutions – significantly alter the role of universities. It is obvious that universities – deprived of their modern culture and nation-state-oriented mission – are fewer partners to the state, and no longer have such a role. In the global environment, which is increasingly international, national determinants play a less important role. National pride – formerly used to guide the public attitude to higher education – is not of prime importance any more. In such a situation, when there is no longer a nation-building-oriented ideal of higher education (national culture and consciousness) with universities as its main holders and hence strong arms of the nation-state – there emerges the question of appropriateness of higher education system public financing.

This is closely related to the weakening of the functions of the welfare state, which is manifested through the invasion of economic rationality and corporate culture into the public sector



(neo-liberal concept in economy).<sup>4</sup> A public sector reform – which has been the hot topic and significant part of public policies in many countries in the last two decades – implies a reformulation of the scope and responsibilities of the state for the public sector in general. As a consequence, there is a decomposition of the welfare state, i.e. considerable reducing or cutting down of its functions and/or privatization (marketization) of some traditionally public (state) sectors, which certainly includes lesser government support to higher education, particularly universities. Namely, the core argument in this context is the inability of the state to finance public higher education, especially in the situation of its massification, enhanced complexity, and highly grown costs. So, the financial burden is increasingly transferred to the users through various kinds of cost-sharing arrangements or similar mechanisms.<sup>5</sup> It is the same as in other seg-

ments of the public sector that undergo similar treatment (e.g. healthcare, pensions, social care, and primary education).

Besides, in the situation of diversification of higher education institutions, there is increasing public attention to the mission and accountability of public universities. It is present especially in postcommunist societies, which are experiencing both transformation of old public universities (usually according to the Bologna process) and emergence of various new higher education institutions, mostly private and specialized for vocational education. The reluctance of

---

lic policies of countries with totally different social-political-economic systems and at totally different stages in their expansion of higher educational participation: e.g. China, Vietnam, the UK and Austria” (Johnstone, 2003: 352). Expenditure on educational institutions in terms of percentage of GDP illustrates the priorities a country places on education in relation to its overall allocation of resources. According to the OECD study “Education at a Glance” published in September 2010, total expenditure (public plus private) of GDP on higher education in the United States was 3.1% of GDP, in Canada 2.6%, in France 1.5%, in Germany 1.2%, and in UK 1.1%. If we consider only the state allocation account, the data are somewhat different: Canada 1.5% of GDP, France 1.2%, U.S. 1%, Germany 1%, UK 0.7% (cf. OECD, 2010: 208-220). Private expenditures, in terms of percentage of total higher education spending, are visible from another international comparison: Chile 76%, Korea 83%, Thailand 67%, the United States 53%, Australia 44%, Canada 43%, the United Kingdom 37%, France 14%, and Germany 8%. State intervention can be highly restrictive in terms of granting or denying posts and budgets (according to B. R. Clark, cf. Pritchard, 2006: 99-100).

---

<sup>4</sup> Although such impact is strong and has a factual basis, responses to global challenge to the welfare state are not uniform across countries. They depend mostly on whether a particular country passively accepts such pressures or seeks ways to limit the destructive tendencies which globalization may hold for the welfare state. Namely, according to the evidence, multiple responses to globalization pressures are possible and the fate of the welfare state depends on institutional structures and policy decisions rather than on inevitable capitulation to global forces (cf. Bowles and Wagman, 1997: 332-333).

<sup>5</sup> As far as cost sharing in higher education is concerned, Johnstone argues that “recent years have seen a dramatic, albeit uneven and still contested, shift in the burden of higher education costs from governments or taxpayers to students and families. Thus, we can observe cost sharing entering into the pub-

public universities and academic staff to adapt to the new situation, immunity to criticism, and relative lack of transparency – raise questions of their accountability and justification of public funding of their institutions. They are losing public trust and credibility, particularly with regard to significantly enhanced possibilities of choice between various types of education provided by newly-emerged higher education institutions. Such a situation in turn suits perfectly the trends of reducing support to higher education institutions, which simply closes this vicious circle.

In this context, it is very important to consider the consequences of massification, the process that makes it increasingly difficult to maintain the higher education system. Massification emerges as a direct product of the modernization process (significantly fostered by democratization that has opened up new channels of social mobility and enabled wider social groups to access higher education). It is caused by a relatively constant economic growth and associated social development in all highly developed and middle developed societies at the end of the 20th century and the beginning of the 21st. Postindustrial societies, among others, are characterized by a strong growth of the middle class, by diversification of professions and jobs, and by a strong increase in the number of people participating in the tertiary stage of education. Namely, the economic, technological and social developments have caused the need for increasing numbers of highly educated professionals as well as the variety of different and new professions and jobs. Accordingly, the number of appropriate higher education curricula (as well as the number of universities) has also increased in order to

meet the needs of such social development. Certainly, it has directly affected the growing number of students at universities.<sup>6</sup> A direct implication of such a process was significantly increased public expenditure for higher education.

Furthermore, massification has brought about a change in the structure of students. Namely, besides the usually prevailing structure of regular students (usually aged 18-24), the new structure is increasingly characterized by diversity in ages (almost all age groups) and types of students (regular, working, returning, and life-long learning students) (Eurydice/Eurostat, 2002: 16-18, 91-115). In this way, the changed structure required appropriate adaptation of studies (curricula, organization, and faculty) to different segments of the student population, which in turn also produces increased costs.

To this should also be added the increased costs of the university level educational process by itself, because it is more sophisticated and technologically advanced than ever before, needs more faculty to be engaged, and more facilities. Such costs become unbearable for state budgets, especially in countries where higher education systems (particularly universities) are completely or dominantly publicly funded. This situation, with the tendency of further increase in the number of students, faces governments with serious problem

---

<sup>6</sup> Over the 1998-2006 period, the student population in tertiary education continued to rise steadily in the European Union. In all, the number of students in the EU increased in these years by 25%, or by an average annual growth rate of 2.8% (Eurydice/Eurostat, 2002: 108).

of sustainability – both the state budget and the higher education system.

Coping with such a situation, they try to find solutions. In order to cut the state budget expenditures and to provide further maintenance of the higher education system – most of the policy makers are oriented toward introduction of different forms of marketization. Economic rationality increasingly pushes higher education policies in that direction; the more as the financial crisis and problems of sustainability deepen. Economic rationality and the market logic are imposing the primacy of economy over politics, the public good, and general (particularly social) interests.<sup>7</sup> Such principles implemented to the higher education system are directing governments to finance public higher education only partly, and pushing universities to transform from public institutions into academic enterprises organized on a corporate-like basis, which includes introduction of management and profit-oriented activities.

Market-driven forms of administration in higher education are based on the classical postulates of microeconomic and macroeconomic management in companies or in economy. This

---

<sup>7</sup> Globalization of higher education is ultimately based on the market-driven fundamentals. Deregulation rather than state control, liberalization of trade and capital circulation, privatization of public enterprises – these are the strategic parts of public policies of governments. Global competition is increasingly being used as a rationale for governmental policy options. The politicians in charge often have no choice but to cut spending in areas where no powerful interest groups prevent it. Among such areas are cultural facilities, schools and universities (cf. Yang, 2003: 272, 276).

is the way the role of the contemporary university is understood. Substitution of the long present concept of education as a public good in terms of market competition is replaced by the concept of education as a private commodity, the “raw” or “enriched” (value added) form. As in the classical market trade of goods and services, the universities have to trade commodities, primarily knowledge. Therefore, it is possible to determine the constitutive elements of supply and demand for higher education. Thus, we can say that there is a “student market”, an “academic market”, a “market of educational services”, and a “market of research”. Such understanding also points to a market-led organization of education (as it is common in Great Britain), and a market-led definition of higher education contents, which are oriented towards the needs of an “employment market” (that’s common in most of the other countries). The concept, expressed in such a bare form, certainly seems rough and inappropriate to academic institutions such as universities, particularly in the context of the (continental) European tradition. However, rapid changes brought about by global trends and changes within the higher education system inevitably revise the long-lasting model of state support to the public sector and the higher education system as its significant part, and force governments to implement policies which consist of certain market-oriented mechanisms.

Seen from that perspective, it seems that there are many reasons to introduce market mechanisms in higher education. One of the most important is undoubtedly the need for greater economic (and not only economic) efficiency of higher education, particularly in the situation

of huge massification and increasingly grown costs. It is achievable through market competition in higher education which takes place through prompt and permanent innovation and adaptation of educational content to the omnipresent changes in society. In an increasingly competitive world, there is less and less space for universities whose educational quality and research achievements are not up to the peers and to public expectations. More and more, they will have to prove themselves individually in the competition arena – which can be offered in most aspects only by the market.<sup>8</sup>

But such adaptation needs administration in higher education which is quite different from the traditional ones, particularly those typical for government control and state funding. Although significant reforms are undertaken, especially in the European educational area, most of the higher education institutions and policy makers are not quite ready for the upcoming changes. Namely, both search for mechanisms which are more stable and regulated, and which can provide more certainty for higher education institutions

– unlike the market, which is in that sense merciless. Although the commitment for change and adaptation of the higher education system is clearly expressed in the Bologna process, there is also a fear of leaving the higher education system to uncontrollable market forces, which could destroy some important and long-lasting institutions, particularly by exposing them to global competition. This could be like sailing between *Scylla* and *Charybdis*, both for policy makers and for higher education institutions. But there is no doubt that reluctant and hesitating higher education institutions surely will be losers if they don't find a way to cope with these challenges and adapt to the new situation where the best already dominates and sets the rules of the game.

Marketization and privatization have become buzzwords that policy analysts and policy makers promote as a solution and core part of higher education reform in the global environment. But things are not so simple, and different societies have different approaches. American universities, already adapted to the highly competitive environment within their own society, find it much easier to cope with global challenges; moreover, the best among them impose global benchmarks of academic excellence. European societies – aware of the global environment's challenges while conducting higher education system reforms – at the same time try to preserve their authenticity and legacy. But marketization, in one way or another, seems unavoidable, and universities in the European higher education area have to find an appropriate balance between maintaining their legacy, high quality and sustainability in a rapidly changed environment (cf. Newman and Coutu-

<sup>8</sup> “Colleges and universities are being tested on a marketplace. The fiscal problems they face, in our view, are directly related to whether they offer good value to the public. The claim can no longer be made that such institutions ‘deserve’ support because they have good reputations or big libraries or prestigious faculty. The inexorable changes we are now witnessing – both economically and politically – place the burden of proof directly on each college and university to show how and why it is worth supporting.” Their aim is to “provide an attractive product at a fair price – giving society value for its money” (Leslie and Fretwell, 1996: 26).

rier, 2001: 4-11; Clark, 2004: 9-96; Geiger, 2004: 7-27, 232-274).

Privatization is actually another name for marketization, which is a notion used in Great Britain and America rather than in other European societies, although the meanings are essentially not different. Namely, while marketization means that university functions are subjected to market forces,<sup>9</sup> privatization in the European context is understood as a gradual process where higher education leaves the public sector of purely state-supported services and moves towards greater self-sustainability. The modes and degrees of privatization may vary, and different kinds of privatization may occur. So, diverse models of partnership with various industries and corporations are desired, as well as increases in students' participation through higher tuition fees.

One of the essential questions that appears over the last few decades is whether higher education is a public good – one which adds value to society by educating its people, who will then be productive citizens, or a private good – one which mainly benefits individuals, who earn more money and enjoy other advantages as a result of their education (cf. Bloom *et al.*, 2006). In other words, if education is a private good, then those who benefit from it (i.e. students) have to pay for it, just like for any other good on the market that has usable value. If it is a public good, then it should be funded

<sup>9</sup> The marketization of higher education is closely related to privatization. The functions of the university are increasingly subjected to market forces. Knowledge that can earn income is valued and supported. Fields that produce little income are de-emphasized or even discarded (Altbach, 2008: 11).

publicly, by the state, since the responsibility for the common good lies with the state and government. When such criteria are applied in the knowledge sector, this defines the educational content and students are regarded as consumers, or as human resources who have to be made fit for the employment market. In both cases, the actors (students and their families, the state and, to some extent, private companies) are considered entrepreneurs who regard education as an investment.

In addition, within the European area, particularly in postcommunist societies where the citizens were accustomed during the decades of socialism to the state's strong support to the public sector (particularly social benefits that includes completely free education at all stages), it is difficult to accept the changes brought by marketization of the higher education system (cf. Johnstone, 2003: 356). Policymakers are therefore inclined to compromise in order to maintain social peace and strengthen their position of power, regardless of ideological and party affiliation.

Another outcome of marketization is its diminishing of positive impacts of massification, particularly the increased access to higher education for wide social groups, and consequently a rise of inequity. Many until recently deprived social groups (racial, religious and ethnic minorities, women and low-income groups) were enabled for higher education. Scholarships and loan programmes, as well as a variety of other similar mechanisms have been put into place in order to facilitate wide access to higher education, which was recognized as an important social goal. However, social groups with a higher socio-economic status still have greater access

than others, while certain social groups are still facing large social differences that act as obstacles to their admission to higher education. This is more present at the global level than at the national level (differences between the most developed and others, particularly undeveloped). Namely, middle and undeveloped countries cannot afford adequate quality of high education, of either teaching or research, not even near to that in the highly developed countries. Their universities cannot compete; they cannot even be compared with those in the most developed countries.<sup>10</sup> Despite the widest ever access to higher education, disparities and social inequity will not decrease, quite the opposite. Marketization trends are deepening these disparities and compromising the higher education's goal of giving a chance to obtain appropriate education to all those deprived – whether in terms of the lack of financial sources or just the low quality of educational programs they could afford.

In this context, the cultural impact of globalization could be seen at least from two viewpoints. The first encompasses the global level, where cer-

tain structures, patterns, values and norms from the most developed (Western) societies are transferred to other world's societies (usually referred to as "westernization").<sup>11</sup> Quite simplified, it means that the most successful universities originated in the most developed Western societies serve as templates for others, regardless of their legacies and cultural compatibility. The second viewpoint has to do with the national level, i.e. the above-mentioned gradual decomposition of nation-state sovereignty and the welfare state social functions, which are part of (particularly European) cultural heritage. Both levels of this impact significantly influence higher education systems and the driving policies of their transformation. Although economic reasons are usually put forward, the cultural impact is even more prominent, especially in the long run. It seems that globalization is the most fundamental challenge which European universities face in its long history.

Finally, on the margins of the economic aspects of globalization's impacts on higher education, but by no means less important, is the use of economic standards as benchmarks.<sup>12</sup> This in turn has

---

<sup>10</sup> In general, these universities have modest entry requirements so as to provide fairly wide access to students. They focus mainly on teaching, but often have some interest in research, and are frequently involved in a range of social service activities. Mass higher education has brought with it greater inequality in academic systems – disparities between the high-quality universities at the top and the many modest or low-quality mass-access institutions at the bottom. It is likely that the top institutions have improved in industrialized countries, while worldwide the bottom sector has declined in quality (Altbach, 2008: 7).

---

<sup>11</sup> From the cultural aspect, globalization can be understood simply as westernization, i.e. as global diffusion of Western modernity. Though there is a lot of truth in such a claim, a distinction should be made between them. There are many relevant explanations of globalization which are beyond this narrow comprehension, highlighting the complex intersection between a multiplicity of driving forces, embracing economic, technological, cultural and political changes (cf. Giddens, 1990; Robertson, 1992; Scholte, 2000).

<sup>12</sup> The idea of evaluating and ranking knowledge is congruent with the paradigm of

led to emphasis on the practical (technical) values of education, i.e. usability and market valuation whether of the acquired knowledge in the educational process or of research results. Such a situation produces tensions between the profitable, market-oriented institutions (often elite, private-funded, technologically oriented research universities) and those that are not (such as liberal arts or humanities, as well as publicly-funded or financially weaker institutions that cannot sell their educational programmes or research results on the market, hence getting weak and lower quality). Another consequence is a simplification of scientific standards and their identification with the results of applied science (which are judged according to their usability and market valuation). This in turn leads to the benchmarking of scientific outputs by measuring in numbers (number of scientific papers, publications, grants, graduates, etc.), which means setting aside scientific quality or educational values.

---

business and economic viewpoint according to which schools and universities had to be transformed to companies suitable for measuring according to market-oriented results. The underlying idea is restructuring the higher education sector in order to “no longer be driven by the knowledge, scientific curiosity, and academic freedom but by efficiency, utilization, control, high efficiency and adjustments”. The process of economization of knowledge and its directing toward the criteria of applicability are particularly emphasized. Thus, science and education in a knowledge society are reduced to the level of instrument for expanding the market, economic growth, acquiring the necessary job qualifications and increasing mobility of services (Liessmann, 2008: 74, 124-136).

### **The Bologna Process – European Answer to Global Challenges**

Language barriers, different educational legacies,<sup>13</sup> and the long-lasting closure of education systems within national borders are the main reasons that Europe has not used all of their competitive potential<sup>14</sup> at the global knowledge market. Consequently, this made it weaker compared to the American, Australian and rapidly evolving Asian (particularly in Japan, China and India) higher education systems. Awareness of the necessity of Europe’s joint action at the global education market in order to strengthen their position by organizing their educational potential has led to the significant reform of national education systems toward mutually compati-

---

<sup>13</sup> The major European educational legacies are French, German, British, and Scandinavian. While the latter is confined to a relatively narrow area, the other three have had significant impact far outside of societies in which they emerged. Thus the French tradition is extended to the Mediterranean and to some Eastern European countries, while the German (Humboldtian) tradition influenced the shaping of higher education systems in most of the Central and East European countries. The British (Anglo-Saxon) tradition, however, is rather idiosyncratic, although very influential. Outside Europe, the American higher education system, though inheriting European legacies, presents a quite original model. Because of its vitality and success, it has become very influential and serves almost as a template at the global level (cf. Ash, 2006a; Altbach, 2008; Serbanescu-Lestrade, 2005; Scott, 1995; Kwiek, 2001).

<sup>14</sup> Europe has more than 530 universities, about one hundred million students in 41 countries, and is the world’s largest center of knowledge (Eurydice/Eurostat, 2002).

ble and structurally harmonized higher education systems.

The Bologna Declaration<sup>15</sup> was the most important document that initiated large-scale reform aimed at establishing a European Higher Education Area<sup>16</sup> by 2010 in which students and academic staff can move with ease and have fair recognition of their qualification degrees. The underlying documents of the Bologna process<sup>17</sup> – that specify the content, methods and objectives of reform – reflected the gradually evolving attitude that Europe can increase the international competitiveness of the European higher education system and compete with the increasingly powerful and ad-

vanced rivals in the global field of science and education only by uniting resources.<sup>18</sup>

The Bologna Declaration was an expression of the idea of necessity of international cooperation aimed at achieving a unified higher education area in Europe with distinctive educational standards, and with the common goal to create a European higher education area in order to enhance the employability and mobility of students and faculty and to increase the international competitiveness of European higher education.<sup>19</sup> In the Bologna Declaration, *inter alia*, European education ministers affirmed their intention to: adopt a system of easily readable and comparable degrees with diploma supplement; implement a system based essentially on two main cycles (bachelor and master with duration of 3+2 years; the third is added later – the postgraduate or doctoral cycle with duration of 3 years); establish a system of transferable credits (ECTS) including life-long learning; support the mobility of students, teachers and researchers; promote European cooperation in quali-

<sup>15</sup> The Bologna Declaration was signed in 1999 by 29 European national ministers of education. In 2010, the Bologna process encompassed 47 participating countries (cf. Bologna Secretariat, 2010).

<sup>16</sup> The envisaged European Higher Education Area is meant to ensure more comparable, compatible and coherent systems of higher education in Europe. It has to facilitate mobility (of both students and education staff), prepare students for their future careers and for becoming active citizens in democratic societies, and offer broad access to higher education (in a way between competitiveness and solidarity).

<sup>17</sup> The Bologna Declaration encompassed statements and intentions from several previous declarations that were made over the first decade (Magna Charta Universitatum 1988, Lisbon Recognition Convention 1997, Sorbonne Declaration 1998), and was broadened and completed in the next few ministerial conferences through the next decade (Salamanka Convention and Goteburg students' Declaration 2001, Prague Communiqué 2001, Berlin Communiqué 2003, Bergen Communiqué 2005, London Communiqué 2007, Leuven Communiqué 2009, and Budapest-Vienna Declaration 2010).

<sup>18</sup> For more, see: Haug and Kirstein, 1999; Pechar, 2007.

<sup>19</sup> As a part of a wider European integration process, the Bologna Declaration “reflects a search for a common European answer to common European problems. The process originates from the recognition that in spite of their valuable differences, European higher education systems are facing common internal and external challenges related to the growth and diversification of higher education, the employability of graduates, the shortage of skills in key areas, the expansion of private and transnational education, etc. The Declaration recognizes the value of coordinated reforms, compatible systems and common action” (CRE, 1999).



ty assurance; and promote the European dimension in higher education (in terms of curricular development and inter-institutional cooperation).

However, it did not come from national governments or universities themselves, but from the top of the EU as a significant part of the European integration process. As stated in the Declaration, it is “not just a political statement, but a binding commitment to an action programme to all signatories”. This fact has drawn attention to potential problems: the question of agenda-setters in the Bologna process implementation and the reluctance of higher education institutions to implement the reform.

Being a reform implemented from the top, without consultation with the academic community or possibility to choose for higher education actors, particularly universities – the design and implementation of the Bologna process has remained almost exclusively in the domain of policy makers.<sup>20</sup> They imposed themselves not only as the principal agenda-setters, but also as those who mainly conduct the reform. Thus the Bologna process became a significant

part of European national governments’ public policies. The already existing control of the state over the higher education system in Europe, and hence the latter’s limited autonomy – became even more pronounced. But now, through the reform’s intervening in the curriculum design and structure, even the academic autonomy was threatened. On the other hand, this has caused different reactions of academics and universities, but there was more skepticism, criticism and reluctance toward changes than acceptance and praise. It was particularly so because they were placed in a position of passive recipients rather than active participants in the reform, and because of numerous problems that the reform brought to universities at the implementation level. From that standpoint, one can argue that the whole reform is rather a policy process than an academic process that causes increasing government interference, direct and indirect.

Regarding the policy process in the European higher education sector (relying on the key Bologna documents) it could be considered at three levels: supranational (European), national (nation-states), and institutional (higher education institutions). Actors from the three levels could be deemed as main policy drivers in implementing the reform. Supranational level actors (European Commission) regard the reform process as an aspect of European integration and collaboration in order to reduce the risks of the competitive global environment; hence they use the opportunity to be the dominant agenda-setter. Their agenda in turn is focused on endogenous horizontal coordination within the European higher education area. National level actors (nation-state governments/ministries of education) –

<sup>20</sup> Many scholars and relevant analyses confirm Bologna as a top-down process. It started as an intergovernmental initiative at the EU level, and it was conducted predominantly by national governments according to the key EU guidelines and (political) decisions, whether as a part of EU integration policies or/and as a reform (Europeanization) of national higher education systems, particularly in postcommunist countries (cf. Duhs, 2011; Kozma, 2008; Kwiek, 2004; Great Britain Parliament, 2007; Ohanyan, 2011; Välimaa, Hoffman and Huusko, 2007; Szolár, 2011; Suárez and Suárez, 2005; Trondal, 2002; Pechar, 2007, as well as numerous studies which these authors rely on).

acting within the EU common policies framework and processes of higher education systems harmonization – determine the pace of reforms in their countries as the integral part of their policies. Despite the multi-level structure of this policy process, they are usually recognized as the main agenda-setters in the higher education sector because they act at the national level with direct implications of their policies. Finally, at the institutional level, we have universities and other higher education institutions with very little opportunity of being policy makers (or to have any significant impact on the policy-making process), instead of mere implementers of policies already determined from above.

Since a detailed analysis of problems regarding the implementation of the Bologna process goes far beyond the scope of this article, the attention must be paid only on the most prominent and common for most countries within the European higher education area.

One of the most visible changes was the abandonment of the classical Humboldtian model of university, which was perceived among many academics as “Americanization” of good old European tradition that will, among other things, undermine the freedom of teaching and learning, separate undergraduate teaching from research, and thereby degrade university study to high professional school, lower the quality of education and diminish the dignity of the academic profession (cf. Ash, 2006a, 2006b; Serbanescu-Lestrade, 2005; Liessmann, 2008). Yet, dissolution of the traditional Humboldtian idea of the unity of teaching and research, and the current orientation of European higher education systems based on Bologna principles – could be regarded as two sides of a single

process. The Bologna process redefines the roles, missions, tasks and obligations of contemporary university in rapidly changing and increasingly market-driven and knowledge-based European economies. Under such circumstances, teaching and research are undergoing substantial transformations and the institution of the university, which until recently has been almost exclusive in hosting the two interrelated activities, will not be able to avoid the process of substantial, partly planned and partly chaotic, transformation of its functioning (cf. Kwiek, 2001, 2004).

The division of study on bachelor and master levels established by the Bologna process was the biggest change in the academic structure. It was an attempt both to adjust education to market demands and provide vocational education, and to improve the European education as a market product, thereby gaining new international students, spreading European influence abroad, and bringing foreign spending money into the European market. But is it possible to have a quality education at the bachelor level that is both: a sound foundation for a top-level scientific education at the master's and PhD levels, and vocational education giving people skills which make them employable? Furthermore, could the bachelor degree obtained through a three-year cycle be equal to the American four-year BA? Namely, the argument stressed most often is the fact that a short (3 years) bachelor diploma does not assure both a sufficient disciplinary background for a professional occupation recognized by the market and a sufficient background for postgraduate studies. What remains is that it refers to an obvious compromise, because the European labor market still doesn't clearly recognize bachelors, and com-

patibility with the American (or global) model of education is not achieved (cf. Liessmann, 2008; Ash, 2006b).

Regarding the main outcomes of the Bologna process, it is necessary to consider mobility in the context of the barrier-free Higher Education Area that was one of the most important goals of the entire reform. In theory, the Bologna process with the level system stimulates mobility. In practice, mobility in Europe is largely insufficient. If we look only at the Erasmus programme, as one of the most important mobility mechanisms, it is obvious that its impact was very limited. Namely, its objective of 10% student mobility in practice was only 1% of students that are mobile. At the same time, most of the academic staff do not believe in a better international interrelationship. Their point of view is that interrelationship always exists through links between researchers. The major part of staff members think that the students' mobility won't grow significantly (cf. Serbanescu-Lestrade, 2005: 9-10).

One of the main guiding ideas of the Bologna process was to offer more possibilities for graduates to continue their studies. By expanding their offerings (particularly on the master level), they hope to increase their importance. Thus universities have transformed the structure of their study programmes in order to meet such goals and become more competitive. However, this required increased resources, both academic facilities and academic staff (due to the student-centered orientation in the situation of substantial increase in the number of students). It didn't contribute to reducing costs (on the contrary), or to an increase in quality of the lecturing process. In addition, the costs of accreditation have slowed down the develop-

ment of new degrees. At the same time, demands and expectations addressed to universities were increased, which resulted with pressures toward marketization and other modes of greater self-financing of universities.

It is obvious that the Bologna process has produced a number of positive effects, primarily in terms of intensified cooperation, partnership (enhanced study offer, stimulated mobility, better recognition), and improvement of international comparability/compatibility. Despite various assessments, the positive effects are undoubtedly modularization of curricula and creation of transparency (course evaluation, diploma supplement, transferable credits), as well as quality assurance standards and mechanisms. Although the improvement in that area may not be significant, it is notable that effective study duration is reduced, while practice-orientation is considerably enhanced.

On the other hand, it is obvious that the Bologna process has remained incomplete in certain aspects, and the higher education system has not become sufficiently competitive in relation to world leaders as it is supposed to be. At the same time, through standardization and harmonization, it abandoned certain elements of the educational legacies that once used to be part of the national/European identity and a comparative advantage over the others. Besides, it failed (more or less) in achieving a curriculum design in accordance with the desired competences/abilities of graduates (Karseth, 2006: 278), in providing mobility of students/academic staff, and in providing bachelor background sufficient for continuation of study at higher levels. In addition, the reform has stimulated additional bureaucratization of higher

education; some newly-established procedures act as barriers to innovation and to creation of new degrees (e.g. accreditation); mutual recognition between different universities and quality assurance are still not as developed as they were supposed to be; and most industries and the labor market still don't recognize new profiles, particularly bachelors (cf. Reichert and Tauch, 2003: 27-32).

### **Transformation of the Higher Education System in the Postcommunist Context**

In postcommunist countries, the Bologna process was adopted as a model of higher education system reform and instantly became a significant part of public policies led by transitional political elites (cf. Duhs, 2011; Kozma, 2008; Kwiek, 2004; Ohanyan, 2011; Szolár, 2011; Krištof, Pisk and Radeka, 2011). That reform in turn was characterized by specificities of the process of democratic transition.

Regarding the implementation of the Bologna process in postcommunist countries, one should distinguish between those that have already become its members (since the fifth EU enlargement), accession countries, and those that are not, but have adopted the reform in accordance with the Bologna principles. Namely, the level of acceptance and the dynamics of implementation differ in relation to that status. Without going into detail, especially not into the differences among the various postcommunist countries, only some features common to most of these countries will be indicated.

First, the commitment of those countries towards the introduction and implementation of the Bologna process was a clear political message of support

to the European integration process. Second, it was an expression of urgent need to reform the old and inert higher education systems shaped in the communist regime and completely unprepared for the global competitive environment. Third, it was a sign of identification of national political elites who largely legitimized their policies by almost unquestionable adherence to European politics, and in that way made themselves recognized by the domestic public as pro-European democrats. These are the main reasons why the Bologna process was quite eagerly adopted in postcommunist countries as higher education system reform after 1989.

Another important reason was the absence of their own original ideas and concepts about how to reform their higher education systems. Political elites – leaders of democratic transitions in postcommunist countries – usually tried to import as templates the various models (not only educational) developed in the West, and apply them in their own social and political space. However, this one, like many other imported arrangements, in many respects did not meet expectations, nor did its application go smoothly and without problems. National specificities in different countries – in this case, characteristics of the previous higher education system, in particular the overall socio-cultural context – played a crucial role in determining the overall degree of success in implementing the Bologna process.

After the fall of communism and the dissolution of the bipolar Cold-War world, postcommunist countries have become independent players on the global stage. So, the higher education system transformations were doubly affected – not only by the local post-1989

transformations, but also by profound global transformations. The global environment imposed the need for prompt and adequate action in order to make them able to cope with new, global challenges. Understandably, the pressure significantly contributed to the adherence of postcommunist societies to the Bologna process, since they saw in it a certain amount of protection against these global impacts, which they were not ready for.

But, while EU countries are responding proactively to global challenges in higher education with the Bologna reforms, most of the postcommunist countries seem to be just reacting to the European initiatives. Such reactive, instead of proactive policies, facilitate mostly formal changes, while a significant part of the content and habitual practices remain essentially untouched, just reshaped, and therefore not quite compatible with those in the EU, or as competitive as it was expected. This is visible through the issues of quality assurance, accreditation process, predominantly one-way student mobility, and a significant burden of the past in the approach to curricula design (cf. Reichert and Tauch, 2003: 31-34, 45-49, 60-89; Crosier, Pursner and Smidt, 2007: 34-46, 53-56, 69-73). Implementing the Bologna system only as a structural or institutional reform can weaken the education systems, unless policy makers recognize that such a reform requires essential changes in the approach to both content and organization. Besides, funding problems and reluctance of the academic community to accept and implement changes additionally slow or even undermine the implementation process.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Higher education in Central and Eastern Europe has been in a state of permanent crisis

Being a part of the overall (transitional) policy, the Bologna process in postcommunist countries shares the same socio-cultural context that is characterized by a discrepancy between the needed civic culture (which is still undeveloped) and the authoritarian legacy (which is still, more or less, dominant). Incongruence between the institutional structure of the newly-established democratic system and patterns of the dominant political culture is manifested as a deficit of socio-cultural prerequisites necessary to accomplish democratic transformation. It acts as one of the most significant obstacles to the democratic consolidation of postcommunist societies (cf. Maldini, 2006). The discrepancy between the proclaimed goals and policy makers' practices and priorities in their implementation – as a consequence of that situation, as well as of poor governance and weak institutional capacity to implement the Bologna process in many postcommunist countries (cf. Ohanyan, 2011: 9) – significantly determines its (lack of) success. So, it can be argued that no successful reform will be accomplished unless there is sufficient commitment to appro-

---

since the fall of communism, and there has not been enough general reflection on its transformations. The Bologna process could be a useful policy agenda, but it is not because it does not meet the expectations of the academic community in the region; it is unclear in its visions, and consequently in its recommendations for action. While it may be quite successful in promoting its agenda in Western Europe, it could fail in the transition countries, especially because of the combination of old and new challenges and because of chronic underfunding of national higher education systems (Kwiek, 2004: 763, 768, 771).

appropriate values underlying both the goals and decision-making in the higher education system reform. Certainly, differences between various postcommunist countries are considerable – from those who completely transformed their higher education systems which are not particularly different from those within the EU (most of them in the meantime became EU member states) to those whose achievements of democratic transition, and regarding the reform of higher education, are relatively modest.

In many respects, the Croatian experience in the implementation of the Bologna process shares similar characteristics with other postcommunist countries, but it also has a number of its own peculiarities. The adoption of the Bologna process in Croatia was an expression of declared pro-European orientation of political elites, and the best (if not the only) solution in a situation with no coherent national strategies and plans for reforming various parts of the public sector, including the higher education system. Lacking its own higher education policies – based on analysis of previous experiences and deliberately defined goals – Croatia adopted the Bologna process as part of the national policy process and an undisputable recipe for transformation of the higher education system in order to achieve harmony with the European Area of Higher Education. Although relevant laws for conducting the Bologna process were enacted, as well as certain strategic documents in which the higher education system has a very important place (cf. Government of RC, 2006), reform implementation faced many problems and it was not adequately realized. Policy makers made decisions regarding the Bologna process implementation without proper prepa-

ration, and without selective and deliberative incorporation of previous practices that have proven to be good and effective. Decisions were reached under pressure of daily politics' interests rather than corresponding to thoughtfully and clearly defined transition goals. Consequently – they were not systematic. A sort of self-sufficiency of political actors (mostly socio-culturally determined), a lack of both understanding and appropriate reaction of the public, and the weakness of the academic community – allow the dominance of the government in setting the agenda of higher education transformation policy. In addition, the reform was carried out fairly quickly and intensely (with regard to the scope of change that was introduced), while the encompassed institutions and academics were unprepared.

At the same time, in spite of the rhetoric (“knowledge society development”), universities are not treated as places where future has to be created, but rather as budget expenditure items. Hence, the efforts of policy makers towards marketization of the higher education system became an integral part of their policy, even in spite of the 2008-2009 students' protests (against marketization and for free education), followed by the 2010-2011 protests of the awakened academic community (against the government's proposal of new laws on higher education). Although the protests have been successful in their criticism of the neoliberal agenda and in making the public more sensitive – they were more reactive than proactive, since they offered no clear alternative solutions. That is why they failed to impact government policy and received insufficient public recognition and support.

On the other hand, at universities and in the academic community there is a general disappointment with the Bologna process implementation, although for different reasons (whether related to content or organization, to personal or institutional interests). Being a top-down reform and led almost exclusively by policy makers, it seems that the reform managed to change merely the form of the higher education system (reconfiguration of the study into a three-cycle system, introduction of ECTS points and quality assurance mechanisms), while the learning outcomes and qualification levels are not significantly changed compared to the old system (cf. Rodin, 2009). However, there has essentially been no substantive change in content and structure of institutions as well as accustomed practices of the academic staff. Reluctance and skepticism toward the Bologna system – evident among a significant part of the academic community – has significantly contributed to this. It is mostly due to the lack of prior preparation to the reform, widespread criticism of the new system, unwillingness to change, and distrust due to remembrance of failed reforms in past periods.

In addition to these factors, Croatian universities also suffer from other (mostly structural) problems. The most significant are the absence of clear and distinctive mission and policy, poor high school preparation (reduced quality of enrolled students' knowledge), the disintegration of the four major universities (which blocks their quality work), lack of funding and equipment, lack of concern about the employment of assistants and non-teaching staff, lack of interest and motivation of students, unequal representation of all stakeholders

in the university authorities, insufficient information on the work of key university bodies, underdeveloped international cooperation, and neglected science. The implementation of the Bologna process has created additional problems, in particular too much burden on faculty staff, inappropriate curricula, poor allocation of ECTS credits (which is complicating successful study), insufficient quality of education, decline of criteria in students' evaluation, poor employment of bachelors, lack of external evaluation of the Bologna process, dissatisfaction of the academic community with poor implementation of the Bologna process, low mobility of students and faculty, and lack of the student-centered learning principle (cf. Krištof, Pisk and Radeka, 2011).

One of the general indicators of the success (or failure) of the Bologna system and its integration in social and economic reproduction in Croatia (so far) is reflected in the fact that the majority of bachelors continue their studies instead of going to work, while the labor market still doesn't recognize "baccalaureates", even after seven years of Bologna model implementation.

### **Conclusion**

The previous considerations have tried to explore and explain the trends that drive the restructuring of contemporary universities and shape the public policies of higher education systems' transformation. The main factors, particularly the exogenous, that cause rethinking of the contemporary universities' role and mission are tied up with globalization and its growing impact on change of almost all relevant economic, social and political structures and cultural patterns. In the global environ-

ment and with changes that globalization brings into many spheres of society, further survival of traditional, philosophy-inspired, nation-state oriented, and welfare state supported university is not to be expected. Today's universities are asked to adapt to more complex societal needs and increased expectations in a situation of generally reduced resources. They have to be more responsive to challenges coming from a much broader environment than ever before, and to cope with rapid and profound social changes. Various trends, particularly economic, but also political, social and cultural – significantly reshape the environment in which universities act. These trends in turn push them to be more market, performance, and student oriented, to be more cost-effective and accountable to their stakeholders, and to be competitive with other higher education providers – more numerous than ever, and now on the global scene. In their modern history, universities never experienced such a challenge. It is obvious that universities and the higher education system in general are changing their traditional relations with the social environment – the state, the market, and the public – with increased expectations different than before.

The impact of global factors on the transformation of higher education is visible through two main and interrelated processes. The first is manifested through a diminishing of the key role of the nation-state in its social and economic development. It implies a reduction of national governments' capacity to control the economic and social activities within their countries, and a shift of power beyond the national borders. Along with that, the long-lasting vision of higher education as a national treasure

which contributes to national consciousness and culture is also diminished. The second process closely follows the first and it is visible through the gradual decomposition of the welfare state and the reduction of its core functions. Due to increasingly low financial capabilities of the state, significant parts of the traditionally state-funded public sector are subjected to marketization (privatization) and economic rationality. It certainly includes the higher education system, particularly in the situation of its rapid massification, enhanced complexity, and consequently highly grown costs. In order to ensure its continued sustainability, policy makers increasingly shift the financial burden from the state to the users (most notably, through increased tuition fees) and introduce various forms of market-led arrangements into the universities' management and operation (self-financing, commercialization, privatization). At the same time, the financing of research is increasingly being channeled toward applied science projects, and through linking universities and research institutes with various kinds of industries and enterprises which have a direct economic benefit from them.

Marketization, under which national governments cede direct control over the higher education system and move to more of a steering role, makes education increasingly characterized as a commodity, i.e. rather a private than a public good. The neo-liberal concept of cutting public expenditures has been largely introduced in the space of traditionally public higher education systems in European societies. Those who advocate education as a private good are motivated, above all, by the economic reality and pragmatics, which have an



increasingly rational foundation in today's world of global market economy and internationalization. Problems with state funding and sustainability of higher education systems in a situation of increased demands for a broader access to the tertiary level of education make their influence even stronger.

Regarding the national specificities, particularly educational legacies, it is obvious that they significantly affect the modes and pace of transformation. Specifically, liberalism, diversity and independence (especially economic) are tradition in America, which has enabled their universities not only to adapt quickly to the global trends, but also to determine the trends or even impose benchmarks (especially the best ones). On the other hand, the European tradition inherits the concept of public education as part of the welfare state (which is both political and social issue in Europe, particularly in postcommunist countries), as well as the public funding – and therefore has a difficult time adjusting to the global trends.

Thus the Bologna process is an attempt to simultaneously preserve the traditions and excellence and adapt to the global trends, especially to the highly competitive environment (America and, increasingly, Asia). From the very beginning, it was an integral part of the European integration process and an expression of the need for international cooperation aimed at achieving a unified higher education area in Europe with distinctive educational standards. Its main goals were to create a European higher education area, facilitate mobility of students and faculty, enhance employability, prepare students for their future careers and for active citizenship in democratic societies, and offer broad

access to higher education (in a way between competitiveness and solidarity). Being a top-down reform and without any significant influence of academic community and universities – its implementation remained almost exclusively in the domain of policy makers as dominant agenda-setters. Thus the Bologna process became a significant part of the European national governments' public policies, which enabled even greater state control over their higher education systems. On the one hand, it caused a more controlled and unified reform implementation, but on the other it caused skepticism, criticism and reluctance toward changes among a significant part of the academic community (mostly due to the fear of losing their autonomy, freedom of teaching, doing research, lowering the teaching/learning quality, and maintain their universities by state funding as it was during the past decades). Thus the reform success varies in different countries, depending of the national specificities, educational legacies, and commitment of both the political actors and academic communities to reform realization.

In the postcommunist context, to all of the above must be added the problems which emerge from the deficit of socio-cultural prerequisites and from weak institutional capacity – which makes transformation even more complex. This is so since it is not possible simply to transplant templates originated in the developed European democracies into the transitional and socio-culturally different context of postcommunist societies. However, what is crucial in those particular countries is the motivation and capability of political actors, as well as the willingness of the academic community, not only to be passive observers

of changes or mere responders to policy makers' decisions, but their active creators. Passivity, inherited mostly from the authoritarian past, does not contribute, but rather leaves the entire space of decision making to policy makers – which are not always competent enough, and usually are driven by (daily) political interests.

Based on previous considerations, it could be argued that exogenous factors (globalization, internalization and marketization) largely impact, and even directly create trends that affect changes in higher education systems, particularly in transformation of the role and mission of universities. At the same time, the endogenous factors (massification, national political and cultural specificities, educational legacies and long lasting practices, as well as national government's capabilities and institutional

capacities) are mainly responsible for the success of higher education transformation processes in certain societies.

Clearly, not all will succeed in restructuring universities and transforming the higher education system in response to those challenges. That will certainly depend on how policy makers recognize the importance of knowledge, science and education, as well as on the capability and adaptability of the particular academic communities. However, what is common to all is that further development of individual societies in many respects will depend on exactly how the knowledge and science as main drivers of social development will be positioned on the policy agenda, and whether the universities will succeed in restructuring and adapting their mission in the conditions of significantly altered environments.

## REFERENCES

- Altbach, P. G. (2008) The complex roles of universities in the period of globalization, *Higher Education in the World 3: New Challenges and Emerging Roles for Human and Social Development*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan and GUNI: 5-14.
- Ash, M. G. (2006a) Bachelor of What, Master of Whom? The Humboldt Myth and Historical Transformations of Higher Education in German-Speaking Europe and the US, *European Journal of Education*, 41 (2): 245-267.
- Ash, M. G. (2006b) The Humboldt Illusion, *The Wilson Quarterly*, 30 (4): 45-49.
- Bloom, D. E., Hartley, M., Rosovsky, H. (2006) Beyond private gain: the public benefits of higher education, in: Forest, J., Altbach, P. G. (eds.), *International Handbook of Higher Education*, Dordrecht: Springer Netherlands: 293-308.
- Bologna Secretariat (2010) *Welcome to the European Higher Education Area: The official Bologna Process website 2007-2010*, Benelux Bologna Secretariat, Brussels, <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/> (August 21, 2011).
- Bowles, P., Wagman, B. (1997) Globalisation and the Welfare State: Four Hy-

- potheses and Some Empirical Evidence, *Eastern Economic Journal*, 23 (3): 317-336.
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Clark, B. R. (2004) *Sustaining Change in Universities: Continuities in Case Studies and Concepts*, Maidenhead, UK: Open University Press.
- CRE (1999) *The Bologna Declaration on the European space for higher education: an explanation*, Confederation of EU Rectors' Conferences and the Association of European Universities.
- Crosier, D., Purser, L., Smidt, H. (2007) *Trends in Learning Structures in European Higher Education V*, European University Association.
- Duhs, R. (2011) The Bologna process: A case study of pedagogical change, *Education Sciences and Society*, 2: 149-161.
- Eurydice/Eurostat (2002) *Key Data on Education in Europe*, European Commission, Luxembourg.
- Geiger, R. L. (2004) *Knowledge and Money: Research Universities and the Paradox of the Marketplace*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Giddens, A. (1990) *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Government of the Republic of Croatia (2006) *Strategic Development Framework for 2006 – 2013*, Central Office for Development Strategy and Co-ordination of EU Funds (CODEF).
- Great Britain Parliament – House of Commons – Education and Skills Committee (2007) *The Bologna process: fourth report of session 2006-07*, London: The House of Commons.
- Haug, G., Kirstein, J. (1999) *Trends in Learning Structures in Higher Education I*, European University Association.
- Johnstone, D. B. (2003) Cost Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility in Comparative Perspective, *Czech Sociological Review*, 39 (3): 351-374.
- Karseth, B. (2006) Curriculum Restructuring in Higher Education after the Bologna process: A new pedagogic regime? *Revista Española de Educación Comparada*, (12): 255-284.
- Kozma, T. (2008) Political Transformations and Higher Education Reforms, *European Education*, 40 (2): 29-45.
- Krištof, M., Pisk, K., Radeka, I. (2011) Istraživanje o primjeni Bolonjskog procesa na hrvatskim sveučilištima, *Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja*, <http://www.nsz.hr> (July 29, 2011).
- Kwiek, M. (2000) The Nation-State, Globalization, and the Modern Institution of the University, *Theoria – A Journal of Social and Political Studies*, 47 (96): 74-99.
- Kwiek, M. (2001) Globalization and Higher Education, *Higher Education in Europe*, 26 (1): 27-38.
- Kwiek, M. (2003) The State, the Market, and Higher Education. Challenges for the New Century, in: Kwiek, M. (ed.), *The University, Globalization, Central Europe*, Frankfurt a/Main and New York: Peter Lang: 71-114.
- Kwiek, M. (2004) The Emergent European Educational Policies under Scrutiny: the Bologna Process from a Central European perspective, *European Educational Research Journal*, 3 (4): 759-776.

- Leslie, D. W., Fretwell, E. K. Jr. (1996) *Wise Moves in Hard Times. Creating and Managing Resilient Colleges and Universities*, San Francisco CA: Jossey-Bass Publishers.
- Liessmann, K. P. (2008) *Teorija neobrazovanosti: zablude društva znanja*, Zagreb: Jesenski i Turk.
- Maldini, P. (2006) Političko kulturalni preduvjeti demokratizacije, *Politička misao*, 43 (3): 87-108.
- Maldini, P. (2008) *Demokracija i demokratizacija*, Dubrovnik: Sveučilište u Dubrovniku.
- Mohrman, K., Ma, W., Baker, D. (2008) The Research University in Transition: The Emerging Global Model, *Higher Education Policy*, 21 (1): 5-27.
- Newman, F. (2000) Policies for Higher Education in the Competitive World, *The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World*, Providence, RI: Brown University: 1-19.
- Newman, F., Couturier, L. (2001) The New Competitive Arena: Market Forces Invade the Academy, *The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World*, Providence, RI: Brown University: 1-42.
- OECD (2010) *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, OECD Publishing
- Ohanyan, A. (2011) Westernization in the Post-Soviet World: Risks and Benefits of Bologna Process, *International Higher Education*, (63): 9-11.
- Parry, G., Moran, M. (1994) Introduction: problems of democracy and democratization, in: Parry, G., Moran, M. (eds.), *Democracy and Democratization*, London/New York: Routledge: 1-17.
- Pechar, H. (2007) The Bologna Process – European Response to Global Competition in Higher Education, *Canadian Journal of Higher Education*, 37 (3): 107-123.
- Pritchard, R. (2006) Trends in the Restructuring of German Universities, *Comparative Education Review*, 50 (1): 90-112.
- Reichert, S., Tauch, C. (2003) *Trends in Learning Structures in European Higher Education III*, European University Association.
- Robertson, R. (1992) *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London: Sage.
- Rodin, S. (2009) Razmišljanja o provedbi bolonjskog procesa u Hrvatskoj, *Forum Znanje (ni)je roba?*, *Revija za socijalnu politiku*, 16 (2): 202-203.
- Scholte, J. A. (2000) *Globalization: A Critical Introduction*, London: Palgrave Macmillan
- Scott, P. (1995) *The Meanings of Mass Higher Education*, Buckingham and Bristol PA: Society for Research into Higher Education and Open University Press.
- Serbanescu-Lestrade, K. (2005) Staff reactions at the Bologna process: Four cases studies, in: Proceedings of Second International Euredocs Conference *Transformations of higher education and research policies, systems, and institutions in European countries*, Bergen: Rokkan Center.
- Suárez, C. I., Suárez, V. L. (2005) The Impact of the Bologna Process on Disciplinization – Comparative Report, in: EC Research & Innovation – SSH Project Report *Changing Knowledge and Disciplinary Boundaries through Inte-*

- grative Research Methods in the Social Sciences and Humanities* (CIT2-CT-2004-506013).
- Szolár, E. (2011) The Bologna Process: The Reform of the European Higher Education Systems, *Romanian Journal of European Affairs*, 11 (1): 81-99.
- Trondal, J. (2002) The Europeanisation of Research and Higher Education Policies: Some Reflections, *Scandinavian Political Studies*, 25 (4): 333-355.
- Välimaa, J., Hoffman, D., Huusko, M. (2007) The Bologna process in Finland: Perspectives from the Basic Units, in: Tomusk, V. (ed.), *Creating the European Area of Higher Education: Voices from the Periphery*, Springer Netherlands, Dordrecht: 43-68.
- Yang, R. (2003) Globalisation and higher education development: A critical analysis, *International Review of Education*, 49 (3/4): 269-291.

### **Politike visokog obrazovanja u tranziciji: što usmjerava trendove u restrukturiranju sveučilišta?**

SAŽETAK Članak nastoji istražiti glavne aspekte suvremenih trendova koji utječu na politike visokog obrazovanja u tekućim procesima restrukturiranja sveučilišta, poglavito pitanje transformacije sustava visokog obrazovanja u Europi (bolonjski proces), s naglaskom na postkomunističkim društvima. Globalizacija, internalizacija i marketizacija su utvrđeni ključnim egzogenim faktorima, dok su masifikacija, nacionalne specifičnosti (političke i kulturalne), obrazovne tradicije, te kapaciteti lokalnih samouprava utvrđeni kao endogeni faktori koji određuju reforme sustava visokog obrazovanja. Autor istražuje trendove restrukturiranja sveučilišta u uvjetima promjene tradicionalnih odnosa koji su ona ima s društvenim okruženjem, poglavito državom. Spomenute trendove naročito karakterizira smanjena uloga nacionalne države u provođenju društvenog i ekonomskog razvoja, te dekompozicija socijalne države i smanjivanje njezinih temeljnih funkcija, što je za posljedicu imalo signifikantno smanjivanje potpore sustavu visokog obrazovanja. Oba procesa gurnula su kreatora politika u smjeru politika visokog obrazovanja zasnovanih na djelovanju tržišta, što uzrokuje niz problema – bilo da se radi o pitanjima održivosti visokog obrazovanja, o pitanjima njegove kvalitete i kompetitivnosti, ili pak o pitanjima pristupa visokom obrazovanju i njegovoj pravičnosti. Autor ističe da na promjene u sustavima visokog obrazovanja prije svega utječu (ili ih čak izravno kreiraju) egzogeni faktori, napose s obzirom na ulogu i misiju koju imaju sveučilišta, dok su endogeni faktori prvenstveno odgovorni za uspjeh reformi u pojedinim društvima.

KLJUČNE RIJEČI sustav visokog obrazovanja, globalizacija, marketizacija, masifikacija, nacionalna država, socijalna država, javne politike, bolonjski proces

— |

| —

— |

| —

*Istraživanja  
javnih  
politika*





# IMPLEMENTACIJA JAVNIH POLITIKA KAO OPERATIVNO UPRAVLJANJE: ANALIZA TRANSFORMACIJE HRVATSKE POLITIKE PREMA OSOBAMA S INVALIDITETOM

**Anka Kekez Koštro**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

**Kristina Urbanc**

*Studijski centar socijalnog rada,  
Pravni fakultet,  
Sveučilište u Zagrebu*

**Ivona Salaj**

*Doktorska studentica Prevenzijske  
znanosti i studija invaliditeta,  
Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet,  
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: lipanj 2012.

**Sažetak** U članku se razmatra transformacija procesa implementacije politike prema osobama s invaliditetom (OSI) u Hrvatskoj, koja je posljedica transformacije modela kreiranja politike prema OSI – iz medicinskog u socijalni, s tendencijom prema razvoju modela ljudskih prava.\* S obzirom na procesnu usmjerenost analize, implementacija se sagledava na temelju koncepta javnog upravljanja te se koristi teorijskim okvirom višerazinskog upravljanja Michaela Hilla i Petera Hupea, koji implementaciju shvaćaju kao operativno upravljanje. Konceptualiziraju se i analiziraju promjene aktivnosti operativnog upravljanja na razini sustava, organizacije i pojedinca kao posljedica spomenute transformacije

\* Članak je rezultat znanstvenog projekta *Istraživanje stavova članova predstavničkih tijela o političkim dimenzijama invaliditeta i uključivanju osoba s različitim vrstama oštećenja u politički život*, koji je Fakultet političkih znanosti (u suradnji s kolegama s Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta i Studijskog centra socijalnog rada Pravnog fakulteta) proveo za Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti u razdoblju od travnja 2009. do siječnja 2010. godine.

modela. Analizom intervjua aktera politike i provedbenih dokumenata, kao dijela interdisciplinarnog istraživačkog projekta, autorice pokazuju da je u hrvatskoj politici prema OSI došlo do neujednačene transformacije na različitim razinama implementacije (sustav/ organizacija/pojedinac). Tako je na razini sustava utvrđena prisutnost socijalnog modela s tendencijom daljnjeg razvoja okvira implementacije prema modelu ljudskih prava. Razinu međuorganizacijskih odnosa obilježava socijalni model, a na razini pojedinca tek se događa izlazak iz medicinskog modela.

**Ključne riječi** proces implementacije, modeli kreiranja politike prema OSI, okvir višerazinskog upravljanja, operativno upravljanje, upravljanje *policy*-procesom (razina sustava), upravljanje međuorganizacijskim odnosima (razina organizacije), upravljanje međuljudskim kontaktima (razina pojedinca)

## Uvod

Implementacija politike prema OSI, kao i implementacija drugih javnih politika u Hrvatskoj, sve je češće tema raznih skupova, okruglih stolova, *policy*-analiza i konzultantskih intervencija, medijskih izvještaja, formalnih savjetovanja i neformalnih sastanaka kreatora i drugih aktera te politike. Pritom se kao polazište često uzima postojeći implementacijski neuspjeh (jaz), kojim se ukazuje na nezadovoljavajuće stanje realizacije ciljeva i korištenih instrumenata propisanih različitim zakonima, programima i strategijama, izravno ili neizravno povezanima s OSI. Svedeno na okvir analize jazova, proučavanje implementacije primarno se usmjerava na, kako je to nazvao Rothstein, “istraživanja jada i bijede” (1998: 62-63), čiji je krajnji doseg reflektiranje o tome da se propisano uglavnom ne uspijeva ostvariti. Na taj način teško možemo obuhvatno sagledati stvarnu implementacijsku praksu, koja nerijetko uključuje uspješnu provedbu postavljenih ciljeva, kao i prilagodbu, modifikaciju, pregovaranje, zamjenu, pa čak i suprotstavljanje zadanim ciljevima.

Ostavljajući po strani analizu jazova, ovaj rad odražava uvjerenje da je, prije predlaganja alternativa postojećim implementacijskim praksama, važno po-

kušati razumjeti kako se politike implementiraju. Stoga se konceptualizacija i istraživanje implementacije politike prema OSI primarno usmjeravaju na implementacijski proces, odnosno na razumijevanje “onoga što se događa između očekivanja koja postoje u odnosu na javne politike i (percipiranih) rezultata javne politike” (Ferman 1990 prema Hill i Hupe, 2009: 2). Politiku prema OSI prepoznali smo kao istraživački zanimljivu i značajnu, ponajprije zbog aktualne transformacije procesa njena kreiranja. Zadnjih 40-ak godina naime u mnogim razvijenim zemljama mijenja se definicija invaliditeta, a kao posljedica tih promjena postupno se formiraju različiti modeli razumijevanja OSI. U početnim se fazama razvoja politike prema OSI formirao medicinski model, a nakon njega sukcesivno se razvijaju socijalni model i model ljudskih prava. S obzirom na to da modeli djeluju kao okviri kreiranja politike prema OSI, prelazak iz medicinskog u druga dva modela očituje se u promjenama ciljeva te u izboru instrumenata ove javne politike. Ta se transformacija u posljednjem desetljeću događa i u Hrvatskoj, pa Petek (2011) analizom ciljeva hrvatske politike prema OSI utvrđuje prelazak iz medicinskog u socijalni model, s početnim zamahom u smjeru razvoja modela ljudskih prava.

Posljedična transformacija procesa implementacije nameće se tako kao glavno istraživačko pitanje ovoga rada. Implementacija se pritom povezuje s konceptom upravljanja, koristeći se Hillovim i Hupeovim (2009) teorijskim okvirom višerazinskog upravljanja koji implementaciju shvaća kao operativno upravljanje. Cilj je rada konceptualizirati i istražiti transformaciju operativnog upravljanja politikom prema OSI, koja nastaje kao posljedica promjena modela kreiranja politike. Teza je rada da se transformacija modela kreiranja hrvatske politike prema OSI od medicinskog prema socijalnom modelu i djelomično prema modelu ljudskih prava očituje u razvoju oblika operativnog upravljanja koji korespondiraju s trima modelima kreiranja politike.

Da bi se ostvario cilj i razradila teza rada, u njegovu prvom dijelu prikazuje se spomenuta transformacija modela kreiranja politike prema OSI, dok se u drugom dijelu konceptualiziraju aktivnosti operativnog upravljanja koje nastaju kao posljedica te transformacije. U središnjem dijelu rada te se aktivnosti upotrebljavaju kao okvir za analizu empirijske građe prikupljene intervjuiranjem aktera hrvatske politike prema OSI i analizom provedbenih dokumenata te politike. Prikaz i interpretacija rezultata analize intervjuja i dokumenata završavaju utvrđivanjem u kojoj je mjeri u implementaciji hrvatske politike prema OSI prisutan medicinski, socijalni i/ili model ljudskih prava, što se potom zaključno komentira.

### **Transformacija politike prema OSI iz medicinskog u socijalni model i model ljudskih prava**

Politika prema OSI važna je posebna socijalnu politiku. Kao ciljnu skupinu ta

politika obuhvaća značajan dio populacije, koju općenito karakterizira niža razina obrazovanja, otežana zapošljivost te rizik od siromaštva, obespravljenosti i socijalne isključenosti. Svi nabrojeni izazovi i rizici, koji zahvaćaju različite aspekte života OSI, danas se u većini razvijenih zemalja doživljavaju kao javni problemi, a time i kao neosporiv predmet državne intervencije i politike prema OSI. Međutim nije oduvijek bilo tako. Popis javnih problema koji se rješavaju politikom prema OSI dugo se sastojao prvenstveno od specifičnih zdravstvenih potreba OSI. Drugi problemi vezani za invaliditet te za interakciju invaliditeta i društva rješavali su se u privatnoj ili, rjeđe, u društvenoj sferi. Dolazak tih problema na dnevni red te politike zbivao se postupno tijekom posljednjih 40-ak godina, i to primarno kao posljedica promjena u načinu definiranja OSI kao ciljne skupine te politike.

Način na koji se u određenom društvu razumijeva ciljna skupina neke javne politike utječe ne samo na dnevni red već i na njezin dizajn, odnosno na formulaciju ciljeva i odabir instrumenata (Schneider i Ingram, 1993). U tom smislu, promjene u definiranju OSI i razumijevanju invaliditeta rezultirale su formiranjem različitih modela, kao skupova pretpostavki, vrijednosti i uvjerenja koja uokviruju svrhu, ciljeve i ishode politike prema OSI. Ti modeli mogu se podijeliti na dvije šire kategorije. U prvoj je grupa modela koji se fokusiraju na pojedinca i viđenje invaliditeta s obzirom na ono što tog pojedinca razlikuje od drugih (na ono što mu nedostaje), a najrašireniji model razumijevanja invaliditeta u toj kategoriji jest medicinski model. Druga kategorija odnosi se na grupu modela koji se fokusiraju i na društvo, pa invaliditet primarno vide kao druš-

tvenu konstrukciju, rezultantu interakcije pojedinca i njegova okruženja. Dakle invaliditet više nije problem pojedinca, nego šireg društvenog, kulturnog, ekonomskog i političkog okruženja (Bernell, 2003), a najrašireniji model te kategorije jest socijalni model (Rothman, 2010). Promjena uloga osoba s invaliditetom iz pasivnih primatelja usluga u aktivne zagovaratelje svojih prava i potreba te širenje pokreta za prava osoba s invaliditetom otvorili su vrata suvremenom modelu ljudskih prava, koji preusmjerava fokus sa zadovoljenja potreba OSI na borbu za njihova prava. Time paradigmu socijalne skrbi preokreće u paradigmu ljudskih prava (Kim, 2010).

Opisani razvoj modela razumijevanja invaliditeta, odnosno interpretacijskih okvira kreiranja politike prema OSI Petek (2011) povezuje s transformacijom ciljeva i instrumenata politike. U medicinskome modelu politika prema OSI usmjerava se na skrb za ranjivu društvenu skupinu te liječenje i rehabilitaciju pojedinca, što se postiže primarno uporabom instrumenata socijalne i zdravstvene politike. U skladu s društveno orijentiranim razumijevanjem invaliditeta, socijalni model rezultira dizajnom politike usmjerenim na uklanjanje fizičkih, ekonomskih i socijalnih prepreka za jednako sudjelovanje OSI u društvu. Uklanjanje prepreka socijalnoj uključenosti postiže se djelovanjem u različitim sektorima, koji zahvaćaju različite dimenzije života, a sam socijalni model naglasak stavlja na ciljeve i instrumente antidiskriminacijske politike i politike pristupačnosti fizičke okoline i prijevoza. Promjenom fokusa sa zadovoljenja potreba u osnaživanje OSI, model ljudskih prava uz mjere antidiskriminacijske politike obuhvaća instrumente kojima se u obrazovnoj, kulturnoj, rekreacijskoj

i sportskoj politici potiče razvoj potencijala OSI te promiče sudjelovanje OSI u stvaranju javnih politika (Petek, 2011).

Takva konceptualizacija transformacije politike prema OSI ukazuje na jasne veze između promjena u razumijevanju invaliditeta i dizajna politike prema OSI, pa se kao sljedeći korak nameće pitanje utjecaja te transformacije na proces implementacije, odnosno na operativno upravljanje javnim politikama.

### **Transformacija implementacije politike prema OSI**

S obzirom na procesnu usmjerenost analize, implementaciju politike prema OSI konceptualiziramo, a potom i istražujemo kao dio javnog upravljanja. Pristup koji istraživanje *policy*-procesa povezuje s konceptom upravljanja te pripadajući Hillov i Hupeov (2009) teorijski okvir višerazinskog upravljanja odabrali smo zbog mogućnosti sistematične eksploracije implementacijskog procesa i jasnog razdvajanja empirijskih razmatranja od normativnih prosudbi. U konceptualizaciji elemenata strukture procesa stvaranja javnih politika tim okvirom razlikuju se tri široka skupa aktivnosti koje čine sadržaj javnih politika, a nazivaju se konstitutivno, usmjeravajuće i operativno upravljanje. Navedene tri razine aktivnosti djeluju kao tri razine upravljanja koje se odnose na stvaranje okvira, osiguranje smjernica te ostvarenje namjera javnih politika (Hill i Hupe, 2009: 123-129). Posljednji skup aktivnosti označava proces implementacije, pa se u tekstu fokus stavlja na operativnu razinu upravljanja, uz pretpostavku implicitne uključenosti i utjecaja drugih dviju razina upravljanja.

Kada se promatra kao operativno upravljanje, implementacija označava

praktični menadžment samog procesa ostvarenja kolektivno postavljenih namjera i ciljeva javnih politika te uključuje aktivnosti na razini sustava, organizacije i pojedinca. Te aktivnosti poprimaju oblike “upravljanja procesom stvaranja javnih politika (na razini sustava), upravljanja međuorganizacijskim odnosima (na razini organizacija) i upravljanja internim i eksternim kontaktima (od strane pojedinaca)” (Hill i Hupe, 2009: 188). U konceptualizaciji transformacije implementacije politike prema OSI, a u nastavku rada i u interpretaciji rezultata empirijskog istraživanja, vodimo se prikazanim skupinama aktivnosti s ciljem identifikacije onih aktivnosti operativnog upravljanja koje korendiraju s trima modelima kreiranja politike prema OSI.

Na razini sustava implementacija se odnosi na upravljanje *policy*-procesom stvaranjem okvira za djelovanje svih aktera uključenih u provedbu politike. To podrazumijeva razvoj implementacijskih struktura kojima se uokviruje uključivanje aktera u implementaciju, usmjeravaju obrasci njihove interakcije i formiraju temeljne upravljačke aktivnosti (Hill i Hupe, 2009; Peters, 2011). Transformacijom ciljeva i instrumenata politike prema OSI u trima modelima njezina kreiranja transformira se i okvir u kojem se implementacija organizira. U konceptualizaciji te transformacije medicinski model i njegovu usmjerenost na pojedinca-pacijenta te skrb i medicinski tretman OSI povezujemo s jednostavnim implementacijskim strukturama, obilježenima dominantnom ulogom sustava državne skrbi i jasnom podjelom odgovornosti i zadataka. U takvom okviru operacionalizacija ciljeva politike primarno se fokusira na osiguranje privole provoditelja, a temeljne upravljačke

aktivnosti postaju dodjela informacija i zadataka.

Promjenom fokusa na društvo i usmjeravanjem državne intervencije na uklanjanje prepreka socijalnoj uključenosti OSI socijalni model u mrežu provoditelja intenzivnije uključuje niže razine vlasti te aktere izvan hijerarhijske linije vlasti (privatni, neprofitni). Veći obuhvat državne intervencije i podjela kompetencija s proširenom mrežom provoditelja traži “omekšavanje” osnovnih upravljačkih aktivnosti i razradu kompleksnijih implementacijskih struktura. Stoga operacionalizacija ciljeva u tome modelu znači stvaranje okvira za poticanje izvedbe svih uključenih aktera (*performance management*) i decentralizaciju. U takvom okviru upravljanje se, za nositelje provedbe, više ne zasniva na određivanju zadataka provoditeljima politike, već temeljna upravljačka aktivnost postaje upućivanje provoditelja na proizvode djelovanja (*outputs*), kao što su uklonjene prostorne prepreke i osigurana prometna signalizacija. Dobrovoljnost djelovanja provoditelja, koju u operativno upravljanje uvodi socijalni model, još snažnije naglašava drugi društveno orijentirani model, model ljudskih prava. Usmjeravanjem svrhe intervencije na jednakost i osnaživanje OSI, u tome modelu implementacija postaje ko-produkcija, a upravljanje *policy*-procesom odvija se kroz upravljanje ishodima (*outcomes*), koji vode prema punoj realizaciji ljudskih prava OSI.

Socijalni model i model ljudskih prava dijele zajedničku usmjerenost na društvo i s time povezanu ovisnost o različitim suradničkim aranžmanima s ne-državnim akterima. Suradnja vlade i ne-državnih aktera u socijalnom modelu tako postaje važan oblik djelovanja na uklanjanju fizičkih i socijalnih prepreka

jednakom sudjelovanju OSI u društvu. Značaj suradnje kao upravljačkog principa intenzivira se modelom ljudskih prava, u kojem nositelj politike suradničkim aranžmanima organizira provedbu čitavog spektra instrumenata usmjerenih prema osnaživanju OSI. U primjere suradničkih aranžmana spada javno privatno partnerstvo, a za politiku prema OSI i ovaj članak posebno su zanimljive različite forme partnerstva vlade i organizacija civilnoga društva (OCD-a), posebice udruga OSI koje na kontinuumu suradnje mogu varirati “od čistog odnosa upravitelj – izvođač pa do istinskog partnerskog odnosa” (Schwartz, 2003: 87). U konceptualizaciji transformacije implementacije politike prema OSI na razini sustava, nižu točku Schwartzova kontinuuma suradnje države i OCD-a povežujemo sa socijalnim modelom u kojem država, iako dijeli kompetencije za implementaciju, još uvijek zadržava upravljačku kontrolu. U konceptualizaciji operativnog upravljanja na razini sustava, model ljudskih prava povežujemo pak s partnerskim aranžmanima i implementacijskim strukturama koje pogoduju upravljanju usmjeravanjem i prizivanjem zajedničke odgovornosti svih aktera implementacije prema korisnicima.

Na razini organizacija, implementacija kao operativno planiranje označava proces upravljanja međuorganizacijskim odnosima, pri čemu se koherentnost djelovanja svih aktera implementacije postavlja kao važan normativni kriterij. Za tu razinu proučavanja implementacije važni su međuorganizacijski odnosi u vertikalnom smislu, ali i “horizontalni odnosi, u kojima je potrebna suradnja organizacija koje nisu u hijerarhijskom odnosu” (Hill, 2010: 227). U upravljanju međuorganizacijskim odnosima u vertikalnom smislu provoditeljima se osi-

guravaju smjernice kojima se povezuju ciljevi, implementacijska struktura i resursi (Petak, 2009). Ostvarenje koherentnosti pri tome zahtijeva dizajn smjernica koji je usklađen s dominantnim okvirom upravljanja u konkretnom institucionalnom kontekstu i konkretnoj politici (Hill i Hupe, 2009). Tako u politici prema OSI vertikalne smjernice, ovisno o dominantnom modelu kreiranja politike, mogu varirati od čvrste vertikalne povezanosti i jasno definirane subordiniranosti lanca provoditelja pa do labavijih vertikalnih veza s raznolikim i relativno autonomnim provoditeljima.

S transformacijom politike prema OSI i razvojem socijalnog modela njena kreiranja u implementaciji dolaze do izražaja konvergirajući trendovi teritorijalne reorganizacije i multiplikacije aktera, koje Barberis i Kazepov (2010) stavljaju pod zajednički nazivnik supsidijarizacije. Navedeni trendovi očituju se u asimetričnosti odnosa različitih tijela i razina vlasti, kao i odnosa državnih aktera s različitim organizacijama izvan linije hijerarhijske vlasti (privatni, neprofitni). Za implementaciju politike prema OSI to znači napuštanje tradicionalnih hijerarhijskih oblika upravljanja i stavljanje naglaska na horizontalne međuorganizacijske odnose. Kompleksnost, koju u međuorganizacijske odnose uvođe labavije vertikalne veze i asimetričnost, rezultira izazovima koordinacije, koji se očituju u “mobilizaciji vrijednosti koherencije u pokušaju da se izmijeni ono što rade ostali akteri” (Colebatch, 2004: 12). Kako u daljnjoj evoluciji oblici povezanosti aktera postaju još fleksibilniji i izrazito asimetrični, tako u modelu ljudskih prava nastupaju koordinacijski oblici odnosa s ciljem objedinjenog djelovanja državnih i nedržavnih provoditelja.

**Tablica 1. Oblici operativnog upravljanja u modelima kreiranja politike prema OSI**

	MODELI KREIRANJA POLITIKE PREMA OSI		
AKTIVNOSTI OPERATIVNOG UPRAVLJANJA	MEDICINSKI MODEL Osiguranje privole kroz upravljanje dodjelom informacija i zadataka	SOCIJALNI MODEL Osiguranje izvedbe kroz upravljanje proizvodima djelovanja ( <i>outputs</i> )	MODEL LJUDSKIH PRAVA Upravljanje ishodima ( <i>outcomes</i> ) kao rezultatima zajedničkog djelovanja
SUSTAV Upravljanje <i>policy</i> -procesom	Osiguranje jasne podjele odgovornosti i zadataka unutar sustava državne skrbi i zaštite koji čuvaju kompetenciju za provedbu politike.	Stvaranje okvira za upravljanje izvedbom ( <i>performance management</i> ), decentralizaciju i podugovaranje implementacije nedržavnim akterima.	Okvir za upravljanje usmjeravanjem, strukturiranjem partnerskog djelovanja i prizivanjem zajedničke odgovornosti prema korisnicima.
ORGANIZACIJA Upravljanje međuorganizacijskim odnosima	Fokus na osiguranju jasne i unificirane formulacije zadataka, potrebnih kompetencija i resursa. Čvrste veze vertikalne povezanosti uz minimalnu pažnju na horizontalnoj koordinaciji.	Fokus na poticanju provedbe preuzetih aktivnosti i ugovornih obveza. Fleksibilnije vertikalne veze uz intenzivnije manifestiranje izazova koordinacije i uočavanje važnosti horizontalnih međuorganizacijskih odnosa.	Usmjerenost na ostvarenje partnerstava i koherentnosti. Uspostava koordinacije u horizontalnim i vertikalnim odnosima s ciljem objedinjenog djelovanja svih aktera uključenih u provedbu.
POJEDINAC Upravljanje (vanjskim i unutrašnjim) međuljudskim kontaktima	Dominacija profesionalne ekspertize i fokus na poštivanju standardiziranih operativnih procedura. Manipulativna i, eventualno, tokenistička razina korisničke uključenosti.	Fokus na kontinuiranoj obuci proširene mreže provoditelja te na uspostavljanju i održavanju uslužne orijentacije. Uvodi se korisnička perspektiva na razini tzv. informiranog pristanka.	Profesionalizacija usluga, naglašavanje učenja stručnjaka od korisnika i razvoj tzv. salutogeneze. Institucionalizacija korisničke perspektive na razini zajedničke inicijative i inicijative korisnika.

Izvor: Prilagođeno prema Hill i Hupe, 2009.

Uz aktivnosti na razini sustava i na razini organizacije, implementacija kao operativno upravljanje podrazumijeva i aktivnosti na razini pojedinca. Te se ak-

tivnosti odnose na interno i eksterno upravljanje međuljudskim kontaktima. Ključnu ulogu na toj razini imaju neposredni provoditelji politika, a aktivnosti

upravljanja internim kontaktima usmjeravaju se na pitanje motivacije provoditelja i internalizacije dominantne orijentacije u određenoj javnoj politici. Aktivnosti se također usmjeravaju na osiguranje djelovanja u skladu s ključnim mehanizmima upravljanja, bilo da su to standardizirane operativne procedure, očekivani rezultati provedbe ili izgradnja odnosa povjerenja s korisnicima.

Upravljanjem eksternim kontaktima u konceptualizaciji neposredne razine provedbe politike prema OSI pojavljuje se korisnička perspektiva i ideja uključivanja korisnika u promišljanje i pružanje usluga. Stoga u radu korisničku perspektivu povezujemo s kontinuumom participacije (Hart, 1992, prema Steel, 2005; Urbanc, 2005; Skokandić i Urbanc, 2009) kojim se ilustrira postupnost i složenost progresivnog uključivanja korisnika u oblikovanje i provedbu politike. Na dnu kontinuuma nalaze se najniže razine uključenosti korisnika, manipulativna i tokenistička, koje stavljajući korisnika u poziciju isključivog slijedenja uputa stručnjaka ili tražeći od korisnika da iznesu svoje mišljenje uz minimalni utjecaj na sam ishod, konceptualno odgovaraju medicinskome modelu kreiranja politike prema OSI. Na višoj poziciji kontinuuma nalazi se razina informiranog pristanka, koja podrazumijeva konzultiranje i informirano sudjelovanje korisnika u provođenju politike. Slijede razina zajedničke inicijative i razina inicijative korisnika, koje označavaju iniciranje i provođenje ideja od strane korisnika, uz različite mogućnosti sudjelovanja drugih aktera. S obzirom na teorijske paradigme i vrijednosti koje obuhvaćaju, više razine uključivanja korisnika odgovaraju kategoriji društveno orijentiranih modela kreiranja politi-

ke, odnosno socijalnome modelu i modelu ljudskih prava.

### Rezultati empirijskog istraživanja

Hrvatska politika prema OSI tek u posljednjem desetljeću ulazi u proces transformacije modela njena kreiranja. Tako Petek (2011) analizom *policy*-dizajna utvrđuje da se, uslijed međudjelovanja međunarodnih i domaćih ne-državnih aktera u regulatorni, pa i širi *policy*-okvir hrvatske politike prema OSI, uz cilj zbrinjavanja OSI kao ranjivih članova društva koji je karakterističan za medicinski model, ugradio i cilj postizanja jednakosti i jednakopravnosti te usmjerenost na okolinu OSI, koju uvodi socijalni model. Također, kad je riječ o upotrebi verbalnih etiketa u definiranju OSI, analiza je ukazala na pozitivan trend prema modelu ljudskih prava. Međutim potpunija transformaciju u tom smjeru tek predstoji s obzirom na to da, osim usvajanja terminologije koja odgovara standardima političke korektnosti prema ljudskim pravima OSI, u dizajnu politike nije zastupljeno "ljudskopravaško" definiranje *policy*-problema ni usmjerenost na osnaživanje OSI kao cilj koji čini okosnicu modela ljudskih prava (Petek, 2011).

Polazeći od prikazanih rezultata analize dizajna hrvatske politike prema OSI (Petek, 2011), u istraživanju implementacije hrvatske politike prema OSI, na kojem se temelji ovaj rad, proučavala se posljedična transformacija procesa implementacije. Istraživanje je slijedilo eksplanatorno i procesno orijentiranu konceptualizaciju implementacije kao operativnog upravljanja, pa su cilj i specifična istraživačka pitanja usmjerena na analizu načina organiziranja provedbe predviđenih namjera hrvatske politike prema OSI. Istraživanjem se tako željelo



utvrditi u kojoj je mjeri u aktivnostima operativnog upravljanja hrvatskom politikom prema OSI prisutan medicinski, a u kojoj socijalni model i model ljudskih prava. Transformacija procesa implementacije i prisutnost elemenata oblika operativnog upravljanja koji korespondiraju s trima modelima kreiranja politike promatrali su se na razini sustava, organizacija i pojedinaca, pa su s tim u vezi postavljeni sljedeći istraživački problemi:

1. Analizirati upravljanje *policy*-procesom i utvrditi načine na koje se strukturira okvir i uključuju akteri u implementaciju politike prema OSI (razina sustava).
2. Analizirati upravljanje međuorganizacijskim odnosima i utvrditi karakteristike vertikalnih i horizontalnih veza između aktera i sustava u kojima se ostvaruje implementacija politike prema OSI (razina organizacija).
3. Analizirati upravljanje međuljudskim kontaktima i utvrditi obrasce djelovanja neposrednih provoditelja i razinu prisutnosti korisničke perspektive u implementaciji politike prema OSI (razina pojedinca).

U istraživanju je primijenjen kvalitativni pristup jer omogućava dubinsko i temeljito razumijevanje problematike iz perspektive samih sudionika istraživanja. Kvalitativna istraživanja temelje se na malom broju sudionika koji su odabrani prema kriteriju "informativni bogatiji slučajevi", odnosno sudionika koji imaju određena iskustva važna za konkretnu istraživačku temu (Mesec, 1998; Midgley, 2004; Milas, 2005). Specifičnosti su tog pristupa da osigurava cjelovit (holistički) i sistematičan opis situacije, procesa, aktivnosti ili iskustva te omogućuje istraživanje kvalitete odnosa iz-

među sudionika, pojava i događaja (Ajduković i sur., 2008).

Intervjui, kao dio interdisciplinarnog istraživačkog projekta na temelju kojeg je nastao ovaj rad, provedeni su na uzorku od N=16 sudionika (11 žena i 5 muškaraca), aktera uključenih u kreiranje javne politike prema OSI. Kriteriji za odabir sudionika bili su aktivno djelovanje sudionika u procesu stvaranja hrvatske politike prema OSI te njihova različita pripadnost skupinama vertikalnih ili horizontalnih aktera, odnosno aktera koji se nalaze unutar ili izvan crte hijerarhijske vlasti. Prema potonjem kriteriju, među sudionicima smo razlikovali aktere iz horizontalne dimenzije politike (predstavnici organizacija civilnoga društva (5) i medija (1)) te aktere koji djeluju u vertikalnoj dimenziji politike (saborski zastupnici (6), predstavnici ministarstva i Vladinih ureda (4)). Među sudionicima petoro njih bili su OSI.

Polustrukturirani intervjui provedeni su individualno, na radnim mjestima sudionika, a proveli su ih članovi interdisciplinarnog istraživačkoga tima u razdoblju od rujna 2009. do kraja siječnja 2010. godine na području grada Zagreba. Intervjui su snimani na audiovrpču, za što je unaprijed tražena suglasnost sudionika. Sudionicima je objašnjen cilj istraživanja te im je zajamčena povjerljivost glede identiteta i pohranjivanja transkripata. Privatnost je dodatno osigurana skupnom analizom intervjua.

Kvalitativna analiza intervjua provedena je primjenom postupka otvorenog kodiranja (Maxwell, 1996; Mesec, 1998). Radi organiziranja prikupljene građe napravili smo sljedeće korake: (1) parafraziranje zapisa odgovora koji se odnose na implementaciju politike prema OSI (2) podcrtavanje odgovora koji se od-

nose na postavljena istraživačka pitanja (3) ispis podcrtanih izjava sudionika (4) kodiranje izdvojenih izjava (5) pripisivanje pojmova empirijskoj građi i pridruživanje srodnih pojmova u kategorije (6) analiza značenja i sažimanje.<sup>1</sup> Vjerodostojnost rezultata analize intervjua i njihove interpretacije nastojali smo povećati uvođenjem pravila triangulacije na više razina. Tako su tri istraživača, neovisno jedan o drugome, uređivala empirijsku građu i oblikovala kategorije. Dobivene kategorije potom su uspoređivane i interpretirane, nakon čega se o njima raspravljalo i potom ih se usklađivalo kako bi konačne kategorije bile rezultat konsenzusa svih triju istraživača.

Osim toga, radi triangulacije izvora podataka, kao i korištenja dodatnih metoda prikupljanja i obrade podataka, rezultati analize intervjua dopunjeni su rezultatima analize dokumenata. Da bi se dobila što relevantnija slika implementacije, u analizu dokumenata uključeno je pet dokumenata koji uređuju ili usmjeravaju operacionalizaciju hrvatske politike prema OSI. Među te dokumente spada Nacionalna strategija koja objedinjuje i usmjerava djelovanje na provedbi politike, Okvir za praćenje koji osigurava pokazatelje i uređuje izvještavanje o provedbi politike te godišnja izvješća o provedbi strategije, odnosno politike.<sup>2</sup> Analiza je provedena tako da su izabrani provedbeni dokumenti tretirani kao odraz stvarnosti, pa su se njihovim pregledom nastojali osigurati empirijski podaci za (re)konstrukciju strukture i

1 Zbog opsežnosti materijala detaljniji prikaz svih faza obrade podataka nije priložen u radu, ali se može dobiti na uvid od autorica.

2 V. Popis analiziranih dokumenata na kraju teksta.

elemenata procesa implementacije hrvatske politike prema OSI.

U tekstu koji slijedi rezultati su strukturirani prema istraživačkim pitanjima (koja se u nastavku označena ukošenim podebljanim slovima), a prikazani su u obliku kategorija (označene podebljanim slovima) koje su dodatno ilustrirane izjavama sudionika (tablica 2 na sljedećoj stranici).

### *1. Okvir i akteri implementacije politike prema OSI*

Na razini upravljanja *policy*-procesom (razina sustava) sudionici prepoznaju **odgovornost države za razvoj okvira implementacije kojim se potiče izvedba** svih uključenih sektora i aktera. Takav okvir implementacije povezuje se sa socijalnim modelom u kojem država upravlja upućivanjem provoditelja na očekivane standarde, odnosno definirane proizvode djelovanja (*outputs*) (“... dakle okvire, standarde mora napraviti država. I isto tako kontrolirati to što je napravila.”). Osim u izjavama sudionika upravljanje putem proizvoda djelovanja prepoznaje se i u analizi dokumenata. Tako Nacionalna strategija, provedbeni dokument politike prema OSI u Hrvatskoj, svoje mjere i provedbene aktivnosti povezuje s pokazateljima koji se u pravilu odnose na proizvode djelovanja (*outputs*), kao što su broj osnovanih dnevnih centara, broj održanih radionica te broj uspostavljenih skupina za samozastupanje (tablica 3 na str. 420).

Promjena fokusa s pojedinca na društvo koju donosi socijalni model kreiranja politike prema OSI potiče širenje politike na nova *policy*-područja kao što su zapošljavanje, obrazovanje, kultura, sport, infrastruktura, promet, političko sudjelovanje itd. Analiza provedbenih dokumenata politike prema OSI u Hr-

**Tablica 2. Kategorije dobivene analizom intervjua i postupkom otvorenog ko-  
diranja**

1. Predodžba sudionika o okviru i akterima procesa implementacije politike prema OSI	2. Karakteristike međuorganizacijskih (vertikalnih i horizontalnih) odnosa u implementaciji politike prema OSI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Odgovornost države u kreiranju okvira za upravljanje izvedbom (<i>performance management</i>), decentralizaciju i podugovaranje</li> <li>• Podjela kompetencije za provedbu politike i mreže uključenih aktera</li> <li>• Prepoznavanje potrebe za većom ulogom lokalnih vlasti u implementaciji politike</li> <li>• Uvođenje načela sudjelovanja OSI u strukturiranju provedbe politike</li> <li>• Prepoznavanje potrebe države za osiguravanjem provedbenih aktivnosti u suradnji s nedržavnim akterima</li> <li>• Problem razvoja obrasca podređenosti i ovisnosti udruga OSI o državi</li> <li>• Inicijalna uspostava implementacijskog okvira zajedničkog djelovanja svih aktera s ciljem osnaživanja OSI</li> <li>• Kritika sudionika uslijed prepoznatog opiranja promjeni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Labavije, fleksibilnije vertikalne veze koje su formirane tako da država osigurava ciljeve i okvir djelovanja, a provoditeljima se ostavlja određena razina autonomije</li> <li>• Problematizacija fragmentiranog djelovanja različitih sektora i sustava u kojima se provodi politika prema OSI</li> <li>• Povećanje značaja horizontalne dimenzije i prepoznavanje izazova koordinacije</li> <li>• Problematičnost osiguranja izvršenja preuzetih aktivnosti u proširenoj mreži provoditelja</li> <li>• Potraga za relevantnim i učinkovitim upravljačkim instrumentima upravljanja međuorganizacijskim odnosima</li> </ul>
<p><b>3. Predodžba obrazaca djelovanja neposrednih provoditelja i prisutnost korisničke perspektive u implementaciji politike prema OSI</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neposredni provoditelji: dominacija profesionalne ekspertize vs. službenici i profesionalci izvan područja medicinske i socijalne skrbi i zaštite</li> <li>• Upravljački mehanizmi na razini pojedinca: gusta regulacija vs. obuka o pravima OSI</li> <li>• Problematiziranje uloge stručnjaka specijalista za pojedine nedostatke OSI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problematični odnosi i komunikacija sa stručnjacima</li> <li>• Patologiziranje korisnika</li> <li>• Individualizirani pristup i korisnička perspektiva kao vrijednosti u implementaciji</li> <li>• Izostanak kontinuirane participacije korisnika</li> <li>• Uloga korisnika kao iskustvenog eksperta</li> </ul>

vatskoj ukazala je na trend širenja obuhvata državne intervencije, pa se operacionalizacija ciljeva politike prema OSI više ne odvija samo u sektorima rezerviranim za medicinski model<sup>3</sup>, već Naci-

<sup>3</sup> Sektor zdravstva, sustav socijalne pomoći, sustav socijalne skrbi, mirovinski sustav te sustav profesionalne rehabilitacije.

onalna strategija izjednačavanje mogućnosti predviđa u čak 15 *policy*-područja.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ta područja pokrivena su različitim sektorskim politikama i odnose se na zdravlje, socijalnu skrb i mirovinsko osiguranje, rehabilitaciju i zapošljavanje, obrazovanje, kulturu, sport i rekreaciju, život u zajednici, obitelj, pravnu zaštitu, mobilnost i pristupačnost,

**Tablica 3. Ilustracija okvira operacionalizacije ciljeva politike prema OSI**

<p>PODRUČJE STRATEGIJE 2.2. ŽIVOT U ZAJEDNICI</p> <p>CILJ: OMOGUĆITI OSOBAMA S INVALIDITETOM ŠTO JE MOGUĆE NEOVISNIJE PLANIRANJE ŽIVOTA I ŽIVOT U ZAJEDNICI</p> <p>MJERA 3. Osigurati dopunske usluge i druge kapacitete s ciljem potpore obitelji</p> <p>Nositelj: Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti</p> <p>Su-nositelji: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, znanstvene i stručne institucije, udruge osoba s invaliditetom i udruge koje programski djeluju u korist osoba s invaliditetom</p> <p>Aktivnosti:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. poticati osnivanje većeg broja dnevnih centara, klubova i centara za kratkotrajni boravak</li> <li>2. poticati rad skupina za samoizražavanje koje nude prikladne oblike terapije</li> <li>3. poticati rad skupina za samozastupanje</li> </ol> <p>Rokovi: kontinuirano</p> <p>Pokazatelji provedbe:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. broj osnovanih dnevnih centara, klubova i centara za kratkotrajni boravak</li> <li>2. broj skupina za samoizražavanje koje nude prikladne oblike terapije</li> <li>3. broj skupina za samozastupanje</li> </ol> <p>Izvor: Nacionalna strategija za izjednačavanje mogućnosti osoba s invaliditetom od 2007. do 2105. godine</p>
---

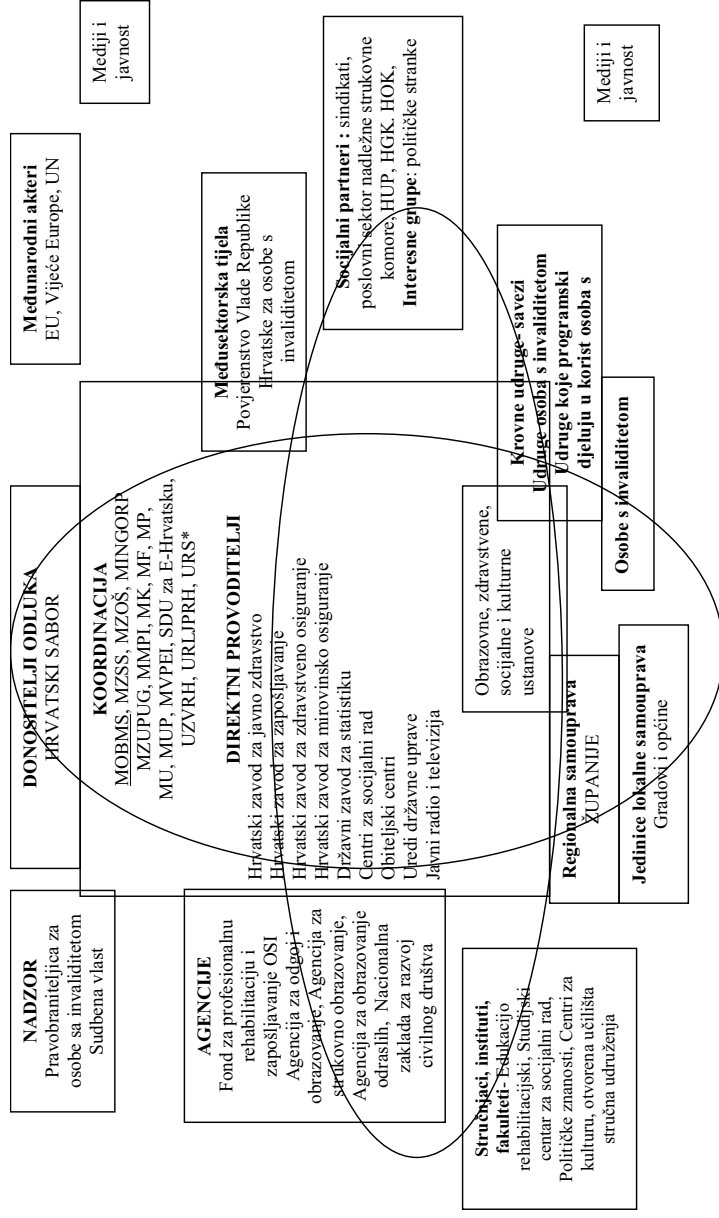
Trend povećanja broja sektora u kojima se strukturira implementacija politike prema OSI odgovara predodžbi intervjuiranih sudionika o **širenju kruga aktera uključenih u implementaciju**. Za razliku od medicinskog modela, u kojem država i njena dekoncentrirana tijela i ustanove zadržavaju legitiman monopol nad oblikovanjem i implementacijom politike, socijalni model širi kompetencije za provedbu politike u vertikalnom i horizontalnom smjeru. Tako akteri politike koje sudionici intervjua najčešće spominju u kontekstu rješavanja problema OSI dolaze iz horizontalne i vertikalne dimenzije javnih politika. Taj nalaz potvrđuje i obuhvatan pregled aktera uključenih u implementaciju politike, dobiven

političku i društvenu participaciju i aktivnost udruga osoba s invaliditetom.

analizom provedbenih dokumenata politike prema OSI<sup>5</sup> (slika 1) koji potvrđuje, od sudionika prepoznat, trend širenja **kompetencije za provedbu politike izvan kruga državnih aktera**. Taj trend jasan je pokazatelj transformacije implementacije politike prema OSI u Hrvat-

<sup>5</sup> Analiza provedbenih dokumenata provedena je s ciljem cjelovite identifikacije aktera vertikalne i horizontalne dimenzije implementacije. Analizom Nacionalne strategije prvo su identificirani državni i nedržavni akteri naznačeni kao (su)nositelji mjera i aktivnosti kojima se razrađuje hrvatska politika prema OSI. Potom su u analizu uvrštena godišnja izvješća o provedbi Nacionalne strategije kako bi se provjerila uključenost Nacionalnom strategijom naznačenih aktera i osiguralo uvrštavanje onih aktera koje strategija nije predviđjela, ali koji su se u praksi ipak uključili u provedbu.

SLIKA 1. Dijagram državnih (okomita dimenzija) i nedržavnih (vodoravna dimenzija) aktera hrvatske politike prema OSI



\* Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstvo gospodarstva rada i poduzetništva, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvo kulture, Ministarstvo financija, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo uprave, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracije, Središnji državni ured za E-Hrvatsku, Ured za ljudska prava, Ured za udruge, Ured za ravnopravnost spolova. Izvor: prilagođeno prema Kekez Koštro, 2010.

skoj, koja na razini sustava korespondira sa socijalnim modelom njena kreiranja.

Uključivanje široke mreže aktera u operacionalizaciju instrumenata socijalnog modela politike podrazumijeva i značajnije sudjelovanje nižih razina vlasti, posebice u onim područjima gdje dijele ovlasti s državom, primjerice u zdravstvenoj i obrazovnoj politici. Stoga se predodžba sudionika o odgovornosti države u upravljanju *policy*-procesom povezuje i s uspostavom **okvira za decentralizaciju i prepoznavanje potrebe za većom ulogom lokalnih vlasti** u implementaciji politike prema OSI (*“Nekakav osnovni okvir daje država, a u konačnici glavne odluke se, po meni i onome kako mi se čini da bi trebalo biti i da funkcionira, donose na lokalnoj razini.”*). To potvrđuje i analiza provedbenih dokumenata politike koja je pokazala da su jedinice područne i lokalne samouprave definirane kao sunositelji u 48 od ukupno 110 mjera obuhvaćenih Nacionalnom strategijom.

Širenje obuhvata državne intervencije na čitavo društvo i povećanje spektra instrumenata politike u socijalnom modelu dodatno rezultiraju potrebom države za osiguravanjem provedbenih aktivnosti putem ugovorenih odnosa s organizacijama civilnog ili pak privatnog sektora. S obzirom na to da socijalni model u politiku uvodi ideju sudjelovanja OSI, kako u društvu tako i u stvaranju javnih politika, učestala forma realizacije načela sudjelovanja u procesu implementacije postaje suradnja s udrugama OSI, koje u ovom modelu istovremeno djeluju i kao predstavnici OSI i kao partneri u provođenju instrumenata politike.

U tom smjeru, izjave sudionika ukazuju na predodžbu **uvodenja načela sudjelovanja OSI u strukturiranje pro-**

**vedbe politike.** Načelo sudjelovanja u operativnom upravljanju *policy*-procesom očituje se u djelovanju sustava predstavnštva za OSI, pri čemu su udruge percipirane kao najbolji mogući predstavnici i zastupnici njihovih potreba (*“Udruge najbolje prikupljaju potrebe i teškoće s kojima se susreću i prezentiraju.”*). Također, u izjavama sudionika očituje se i **prepoznavanje potrebe države za osiguravanjem provedbenih aktivnosti u suradnji s nedržavnim akterima** (*“Pa, u donošenju bilo kakve odluke nama su zapravo presudna mišljenja udruga koje, rekao bih, sve bez razlike, imaju vrlo pouzdanu bazu podataka o svim učenicima...”*).

Prisutnost socijalnog modela na razini sustava potvrđuju i izjave sudionika koje detaljnije opisuju obrasce suradnje države i udruga OSI u procesu implementacije. Naime uži socijalni model, fokusirajući se primarno na društvo i pitanje jednakog tretmana OSI, ipak tek načelno razrađuje pitanje sudjelovanja i aktivnosti OSI, što se reflektira na odnos države i udruga OSI koji se u Schwartzovu kontinuumu suradnje (2003) zadržava na relaciji “upravitelj-izvođač”. Takav tip odnosa uključuje ugovaranje pružanja usluga (*contracting out*), gdje vlada zadržava kontrolu nad kreiranjem i implementacijom politike, a na OCD-e (ili privatni sektor) prenosi svoju ulogu pružatelja usluge. Razmatrajući odgovornosti države u strukturiranju implementacije, sudionici naglašavaju i **okvir za podugovaranje provedbe nedržavnim akterima** (*“Sustav države treba osigurati nekakav vaučer OSI na temelju kojeg ona sebi može osigurati uslugu osobnog asistenta. No, ta osoba, ako ima financijskih mogućnosti, može si s osobnim asistentom, udrugom ili privatnikom ugovoriti uslugu.”*).

Također, odnos “upravitelj-izvođač”, karakterističan za socijalni model, realizira se sistemom dodjele donacija (*grants*) u kojem država, uz ulogu pružatelja usluge, na udruge prenosi i dio svoje funkcije kreatora politike (Schwartz, 2003). Sa sustavom dodjele donacija i dotacija, koji je prepoznat kao dominantan oblik suradnje udruga OSI i države, sudionici povezuju **problem razvoja obrasca podređenosti i ovisnosti udruga o državi**. Taj problem unosi neravnotežu u odnos “upravitelj-izvođač”, pa udruge djeluju odviše selektivno i pasivno u artikuliranju problema koje prepoznaju u implementaciji (“*Udruge će ti probat reć jedan problem, ali deset drugih neće, jer se neće zamjerit’ vlasti, jer se boje da će izgubit’ dotacije.*”) ili u projektima financiranim od države kompenziraju propuste države ili nižih razina vlasti u pružanju potrebnih usluga (“*... dok s druge strane da sustav ne funkcionira jer aktivizam i udruge su ono što krpa rupe u sustavu.*”). Usprkos ograničenjima, na razini upravljanja *policy*-procesom socijalni model širi kompetencije za provedbu politike u vertikalnom i horizontalnom smjeru pa se, u medicinskom modelu dominantan, upravljački okvir temeljen na principu “zapovijedi i nadzora” – nepovratno napušta. Na taj se način stvara podloga za daljnju evoluciju upravljanja implementacijskim procesom, i to u smjeru razvoja oblika implementacije koji odgovara modelu utemeljenom na okviru ljudskih prava.

Sudionici intervjuja zapažaju razvojni zamah operativnog upravljanja na razini sustava u smjeru modela ljudskih prava. **Inicijalna uspostava implementacijskog okvira zajedničkog djelovanja svih aktera s ciljem osnaživanja OSI** prepoznata je u djelovanju tijela koje koordinira provedbu politike (“*MOBMS je*

*totalno otvoren i najbrže se prilagođava potrebama osoba s invaliditetom...*”), kao i djelovanju aktera u području zapošljavanja OSI (“*Lokalna partnerstva za zapošljavanje... to je dobar projekt jer je promijenio način osmišljavanja javnih politika koje u 90% uvijek idu s nacionalnog nivoa prema niže, što u stvari nije dobro.*”). Početni koraci koji vode prema uspostavi modela ljudskih prava u upravljanju na razini sustava uočeni su i u reprezentacijskoj analizi provedbenih dokumenata. Tako Okvir za praćenje provedbe Nacionalne strategije od 2010. godine, uz postojeće pokazatelje proizvoda djelovanja (*outputs*), u praćenje provedbe mjera i aktivnosti politike uvodi i usmjerenost na ishode (*outcomes*) (tablica 4 na sljedećoj stranici). I izjave sudionika ukazuju na prepoznavanje važnosti uvođenja upravljanja ishodima (“*Mi smo do sada imali nastavne planove i programe koji se trebaju realizirati, a što će djeca znati nakon završetka toga programa u grubo rečeno, ali što ispadne...*”).

Istovremeno sa zamahom prema uspostavi modela ljudskih prava, u implementaciji na razini sustava sudionici **prepoznaju, i dalje aktivnu, ostavštinu medicinskog modela i kritiziraju opiranje promjenama** koje se pojavljuje među akterima vertikalne i horizontalne dimenzije. Tako se različita ministarstva suočavaju sa zahtjevima operacionalizacije instrumenata socijalnog modela ili čak instrumenata modela ljudskih prava, a ne uspijevaju do kraja izaći iz okvira u kojem politiku OSI vežu uz socijalno-medicinsku problematiku (“*... problem je usmjerenost samo na socijalno-zdravstvenu problematiku*”). Također, proces napuštanja obrasca “upravitelj-izvođač” u odnosu države i udruga te razvoj obrazaca u smjeru Schwartzova (2003) “istiniskog partnerskog odnosa” suočavaju se s

**Tablica 4. Ilustracija pokazatelja ishoda u operacionalizaciji ciljeva politike prema OSI**

PODRUČJE: 2.7. PROFESIONALNA REHABILITACIJA, ZAPOSŁJAVANJE I RAD  
CILJ: POTICATI STJECANJE ZNANJA, VJEŠTINA I NAVIKA POTREBNIH ZA ZAPOSŁJAVANJE I ZADRŽAVANJE POSLA

MJERA 4: Omogućiti pristup osobama s invaliditetom profesionalnoj orijentaciji bez obzira na životnu dob, obrazovanje i radni status

Pokazatelji provedbe:

4.1. Dostupnost usluga profesionalne orijentacije i usmjeravanja za zapošljavanje HZZ-a osobama s invaliditetom

- Broj postojećih i novoosnovanih ili pod-ugovorenih usluga/službi za profesionalno informiranje i savjetovanje HZZ – osvrt na primjerenost programa
- Broj osoba s invaliditetom koje su obuhvaćene uslugom profesionalne orijentacije i usmjeravanja za zapošljavanje u promatranoj godini u odnosu na prethodnu
- Broj osoba s invaliditetom koje su upućene na obuku i koje su završile obuku temeljem profesionalne orijentacije u promatranoj godini u odnosu na prethodnu
- Broj osoba s invaliditetom koje su temeljem orijentacije i obuke dobile zaposlenje, od toga broj osoba s invaliditetom koje su zadržale zaposlenje u promatranoj godini i svakoj narednoj godini

Izvor: Nacionalna strategija za izjednačavanje mogućnosti osoba s invaliditetom od 2007. do 2105. godine

otporima državnih, ali i nedržavnih aktera (“... ali još uvijek postoje pojedinci iz ovih starih saveza [SOIH i HSGN, op. I. S.], koji još uvijek imaju takav tvrdokoran stav prema nečem pozitivnom.”).

Na kraju, istovremeno s naglašavanjem potrebe za većom ulogom lokalnih vlasti, sudionici problematiziraju pitanje ispunjenosti dvaju preduvjeta, a to su spremnost države na stvarnu podjelu ovlasti s nižim razinama vlasti (“*Nekad mi se čini da i kroz određene strategije, zakone država samo kaže to će napraviti lokalna samouprava, ne vodeći računa o tome da su za svaku provedbu potrebne i financije.*”) te spremnost nižih razina vlasti da prepoznaju značaj vlastite uloge u implementaciji ove politike (“*Jer život OSI se odvija u njezinoj lokalnoj zajednici i ako ta zajednica ne razumije i ne zna dobro artikulirati prema gore, a to su još*

*uvijek tijela koja se nisu dovoljno dobro uključila u sustav donošenja politika za OSI.*”). Na problem prepoznavanja značaja uloge nižih razina vlasti ukazali su i rezultati ankete s članovima predstavničkih tijela, koja je također provedena u okviru interdisciplinarnog empirijskog istraživanja, čije rezultate koristimo u raspravi ovog rada.<sup>6</sup> Kao najodgovornije aktere za politiku prema OSI ispitanici vide tijela na nacionalnoj razini, dok tek

<sup>6</sup> Anketa je provedena 2009. godine i obuhvatila je 386 ispitanika od kojih 22 zastupnika nacionalnog parlamenta te 364 vijećnika četiriju županijskih, šest gradskih i četiriju općinskih skupština. S obzirom na to da je argumentacija u ovom radu dominantno utemeljena na kvalitativnom pristupu, ovdje se rezultati ankete upotrebljavaju ponajprije radi ilustracije argumenata koji proizlaze iz analize intervjua.



**Tablica 5. Odgovori na pitanje “koga članovi predstavničkih tijela smatraju najodgovornijim za politiku prema OSI”**

Naziv aktera	Broj odgovora	Udio odgovora
Hrvatski sabor	111	16,49
Vlada RH	195	28,97
Ministarstva i državni zavodi	142	21,10
Lokalne vlasti	79	11,74
Udruge osoba s invaliditetom i njihovi savezi	44	6,54
Mediji	7	1,04
Javne ustanove koje pružaju različite usluge	61	9,06
Osobe s invaliditetom i njihove obitelji	11	1,63
Stručnjaci	15	2,23
Ostali	8	1,19
Ukupno valjanih odgovora*	673	100,00

\* Originalna formulacija pitanja u anketi: Koga smatrate najodgovornijim za rješavanje problema s kojima se susreću osobe invaliditetom? Molimo Vas da zaokružite DVA odgovora.

\*\* N=386

12% njih među najodgovornijim akterima vidi lokalnu vlast (tablica 5).

## 2. Međuorganizacijski (vertikalni i horizontalni) odnosi u implementaciji politike prema OSI

U upravljanju implementacijom na razini organizacija sudionici prepoznaju slabljenje vertikalnih veza te ukazuju na probleme koordinacije i potrebu upravljanja međuorganizacijskim odnosima u horizontalnom smislu, što se povezuje sa socijalnim modelom kreiranja politike prema OSI. Naime prebacivanjem fokusa na društvo i s tim povezanim širenjem politike na nova *policy*- područja te povećanjem broja aktera uključenih u provedbu upravljanje međuorganizacijskim odnosima u socijalnom modelu postaje kompleksnije, a time i fleksibilnije. U implementaciji hrvatske politike

prema OSI sudionici tako zapažaju **labavije, fleksibilnije vertikalne veze koje su formirane tako da država osigurava ciljeve i okvir djelovanja, a provoditeljima se ostavlja određena razina autonomije.** Slabije vertikalne veze za provoditelje, primjerice niže razine vlasti, znače veću slobodu u izboru načina na koje će se realizirati postavljeni ciljevi (“*Logično da zakonske okvire uvijek donosi izvršna vlast na nacionalnoj razini, ali to su samo okviri kojima itekako mogu jedinice lokalne uprave i samouprave prilagođavati i pomoći tim ciljanim skupinama...*”). Podrazumijevaju i otvaranje prostora, primjerice službenicima, za pokretanje inicijativa prema višim instancama (“*Ima ljudi u administraciji koji zaista u to vjeruju i uspiju progurati kao dokumente i onda top politički level to mora prihvatiti jer ne može naći protuargumentaciju...*”).

Kompleksnost koju, usmjeravajući državnu intervenciju na uklanjanje društvenih, ekonomskih i prostornih prepreka za OSI, socijalni model uvodi u implementaciju politike reflektira se i na upravljanje međuorganizacijskim odnosima u horizontalnom smislu. Složeni ciljevi i mješoviti instrumenti socijalnog modela tako se, za razliku od relativno jednostavnog dizajna medicinskog modela, više ne mogu realizirati u sektorima i sustavima koji djeluju kao zasebne, često nepovezane cjeline. U tom je smislu iz izjava sudionika razvidna **problematicizacija fragmentiranog djelovanja različitih sektora i sustava u kojima se provodi politika prema OSI** (*“Metodologija i kriteriji vještačenja bi trebali biti isti u sustavu mirovinskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja, školstva... u svim sustavima gdje se vještačenje provodi metodologija bi trebala biti ista... Naime vrlo teško je pomiriti različite pristupe.”*).

Postavljajući, stoga, koherentnost djelovanja svih aktera visoko na listu upravljačkih prioriteta, socijalni model pažnju nositelja provedbe usmjerava prema horizontalnoj dimenziji. Prema izjavama sudionika, u Hrvatskoj se ta promjena očituje **uočavanjem važnosti horizontalnih međuorganizacijskih odnosa i s tim povezanim prepoznavanjem izazova koordinacije** (*“Sizifov posao je primjerice odraditi jedan zajednički dokument prema Europskoj uniji, jer se od svih tijela trebaju dobiti nekakvi podaci, nekakvi planovi... jako puno vremena se troši...”*). Izjave sudionika potvrđuje i analiza dokumenata u kojima se pitanje izazova koordinacije postavlja kao prioritarna tema prvog i trećeg (od ukupno pet) poglavlja Izvještaja o provedbi<sup>7</sup> i kao

<sup>7</sup> Prvo poglavlje *Izvješća o provedbi Nacionalne strategije za izjednačavanje mogućnosti OSI*

nosiva kategorija zasebnog skupa indikatora Okvira za praćenje provedbe.<sup>8</sup>

Uz predodžbe o izmijenjenim obrascima horizontalnih i vertikalnih međuorganizacijskih odnosa sudionici naglašavaju sve izraženiju **problematicnost osiguranja izvršenja preuzetih aktivnosti u proširenoj mreži provoditelja** politike prema OSI (*“Dobro je što smo u Zakonu o obrazovanju otvorili priču oko osobnih asistenta, no isto tako znam da to moraju financirati jedinice lokalne samouprave koje onda te osobne asistente odobravaju ovako ili onako...”*). Teškoće pri osiguranju provedbe dodijeljenih zadataka pojavljuju se zajedno s promjenom okvira kojim se, u implementaciji na razini sustava, operacionaliziraju ciljevi politike. Napuštanjem upravljačkog okvira medicinskog modela, koji pruža jasnu podjelu odgovornosti i zadataka podređenim tijelima provoditelja, i preuzimanjem okvira socijalnog modela koji se fokusira na upravljanje izvedbom različitih i relativno autonomnih provoditelja stvara se potreba za razvojem novih oblika aktivnosti upravljanja međuorganizacijskim odnosima. Nositelji provedbe tako se prema akterima uključenima u provedbu ne mogu više

*u 2009. godini tako je nazvano Koordinacija provedbom Nacionalne strategije na nacionalnoj razini i uključuje dijelove: Vertikalna koordinacija s tijelima nositeljima mjera i Horizontalna koordinacija s tijelima nositeljima mjera na nacionalnoj razini. Također, treće poglavlje izvješća naziva se Koordinacija provedbom Nacionalne strategije na regionalnoj i lokalnoj razini.*

<sup>8</sup> Skup indikatora pod nazivom *Upravljanje provedbom Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom* uključuje pokazatelje za praćenje učinkovitosti horizontalne i vertikalne koordinacije na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

odnositi isključivo kao prema podređenim provoditeljima, pa se zapovjedno kontroliranje ispunjenja dodijeljenih zadataka nadomješta ne-zapovjednim “kormilarenjem” i poticanjem provedbe preuzetih aktivnosti i ugovornih obveza. U skladu s utvrđenom dominantnom zastupljenošću socijalnog modela u implementaciji na razini organizacija, u izjavama sudionika do izražaja je došla **potraga za relevantnim i učinkovitim upravljačkim instrumentima kojima će se poticati provedba dodijeljenih aktivnosti i preuzetih obveza** (“... lokalne jedinice su u nekim mjestima bile aktivnije, a u nekima nisu. Tamo gdje nisu, nazivali smo, pisali požurnice, upozoravali na zakonske odrednice i iznalazili zajedno s Ministarstvom rješenja...”).

U toj potrazi dio sudionika oslonac i dalje traži u upravljačkim mehanizmima karakterističnima za odnose nadređenosti/podređenosti, kao što su gusta regulacija (“... ako ne postoji zakonski propis koji nešto uređuje, onda je to sjajna izlika onima koji bi trebali nešto učiniti – da kažu da to zakonom nije predviđeno pa prema tome mi to nećemo niti napraviti.”) i sankcioniranje nepoštivanja implementacijske obveze (“... i nitko zbog toga ne odgovara zašto to nije provedeno u zadanom roku...”). S druge strane, dio sudionika potragu usmjerava prema asimetričnim međuorganizacijskim odnosima i “kormilarenju” umjesto prema zapovijedanju, pa predlaže korištenje tzv. mekših upravljačkih instrumenata kao što su, primjerice, jasno definiranje proizvoda djelovanja (*outputs*), postavljanje indikatora izvedbe (*performance*), usmjeravanje budžetom te alokacija ljudskih resursa (Peters, 2010). Tako se među prijedlozima za unapređenje provedbe ističe ideja međuministarskog sporazuma (“... treba napraviti

međuministarski sporazum kojeg će netko potpisati, i gdje će se imenom i prezimenom zadužiti ljudi koji će to odraditi i u kojem roku. To djeluje kao ugovor, a njegovo kršenje je sankcionirano.”) te prijedlog povezivanja upravljanja ljudskim resursima s konkretnim zaduženjima na provedbi politike (“... potrebno posve konkretno u opisu radnog mjesta zadužiti osobu ili osobe koje će skrbiti o tome i koje će pratiti sve relevantne propise...”). Ulazak mekših upravljačkih instrumenata, karakterističnih za socijalni i model ljudskih prava, u praksu upravljanja provedbom politike prema OSI utvrdila je i analiza provedbenih dokumenata politike među kojima Okvir za praćenje osigurava primjenu provedbe definirajući njezine pokazatelje na proizvode djelovanja (*outputs*), izvedbu (*performance*) te ishode (*outcomes*).

### 3. Djelovanje neposrednih provoditelja i prisutnost korisničke perspektive u implementaciji politike prema OSI

Na razini neposredne provedbe implementacija se odvija međuljudskim kontaktima u internom i eksternom smislu. U tom smislu, kategorije izvučene iz izjava sudionika obuhvatile su dimenziju unutrašnje organizacije provedbe te pitanje upravljanja eksternim kontaktima s korisnicima politike. Kategorije u objema tim dimenzijama ukazuju na prisutnost medicinskog, ali i na pojavljivanje naznaka socijalnog modela u implementaciji politike prema OSI na razini pojedinca. Spuštanje implementacije do razine neposredne provedbe za medicinski model znači jasno i restriktivno određivanje krajnjih provoditelja. Sudionici u unutrašnjoj organizaciji provedbe hrvatske politike prema OSI prepoznaju **dominaciju profesionalne ekspertize**, koja primarno uključuje specijaliste za

oštećenja, nedostatke i potrebe OSI: rehabilitatore, liječnike i socijalne radnike (*"CZSS su prvi kojima se osi obraća radi ostvarivanja prava, kada govorimo o pravima iz sustava socijalne skrbi. Treba poštivati institucije..."*).

Istovremeno, iako još uvijek dominantna, profesionalna ekspertiza očito se više ne doživljava kao jedini akter u polju neposrednog kontakta s korisnicima, pa se **kao provoditelji politike prepoznaju službenici i profesionalci koji djeluju izvan područja medicinske i socijalne skrbi** (*"Treba biti oprezan. Nisu naše škole opremljene da prime djecu svake vrste oštećenja... Mi možemo vrlo malen broj djece integrirati... Ovisi isključivo o osobnom entuzijazmu nastavnika, ekipe u školi, forsiranju roditelja..."*). Taj razvoj povezuje se s pojavom socijalnog modela koji, usmjeravajući se na omogućavanje socijalne uključenosti uklanjanjem ekonomskih, društvenih i fizičkih prepreka između OSI i postojećih resursa unutar zajednice, širi mrežu neposrednih provoditelja politike. Tako u direktnom kontaktu s OSI više nisu samo stručnjaci specijalizirani za pružanje tretmana, rehabilitacije i skrbi, već u mrežu provoditelja ulaze službenici i profesionalci u odgoju i obrazovanju, kulturi, sportu, zapošljavanju, urbanom planiranju, prometu i drugim javnim ili podugovorenim službama. Tenzija koja postoji u definiranju neposrednih provoditelja politike odražava se i na različite predodžbe o poželjnim upravljačkim instrumentima kojima se interno organizira provedba. Tako sudionici naglasak stavljaju na, s jedne strane, **internalizaciju gustih i standardiziranih procedura** od strane eksperata (*"... pravilnici imaju veliku ulogu u tumačenju i provođenju zakona..."*), a, s druge strane, na kontinuiranu **obuku svih pružate-**

**lja javnih usluga o pravima i potrebama OSI** (*"... mislim da je jedna velika zadaća nas u pokretu educirati lokalnu i državnu upravu o pravima OSI..."*). U oba slučaja predlaganje poželjnih upravljačkih instrumenata povezuje se s **problematiziranjem uloge stručnjaka specijalista za pojedine nedostatke OSI** (*"Zdravstveni radnici imaju problem – nerazumijevanje OSI i njihovih potreba..."*). Očito je da na razini internog organiziranja provedbe u Hrvatskoj dolazi do izlaska iz medicinskog modela, pa se posebno problematizira ono što taj model karakterizira, a to je dominacija stručnjaka iz područja medicinske i socijalne skrbi nad procesom i drugim provoditeljima.

Paralelan proces zbiva se i na razini (eksternog) neposrednog kontakta s ciljnom skupinom politike, gdje sudionici problematiziraju dominaciju stručnjaka nad OSI i naglašavaju važnost uspostavljanja uslužne orijentacije umjesto dominacije. **Problematičnost odnosa i komunikacije sa stručnjacima** prepoznata je u nezadovoljavajućoj komunikaciji između stručnjaka i korisnika i manjku poštovanja i uvažavanja osobnog iskustva OSI od strane stručnjaka (*"Kad ih vidimo koliko su ograničeni u svojim razmišljanjima, u svom načinu komunikacije sa nama – ponekad mislim da oni imaju neki problem, a ne mi... jer ovi stručnjaci koji su na takvim sastancima ne poštuju nas OSI..."*). U istom tonu, kategorija o **patologiziranju korisnika** obuhvatila je iskustva sudionika koji opisuju patronizirajući stav prema OSI te usmjerenost na patogenezu, odnosno ukazivanje na nemoć, sažalijevanje i nekompetentnost OSI da same sebe zastupaju (*"... puno puno puta sam čula jako negativne konotacije jer oni svi – većina stručnjaka – smatraju da mi nismo sposobni da zastupamo sami sebe, što nije točno. Međutim*

velika većina ljudi smatra da mi nismo sposobni.”). Trend izlaska iz medicinskog modela pokazale su i izjave korisnika koje se odnose na temu zastupljenosti korisničke perspektive u implementaciji. Pokazalo se da su **individualizirani pristup korisniku** (kao suprotnost tipiziranim rješenjima i uslugama namijenjenima potrebama “prosječnog” korisnika koji zapravo ne postoji) te uvažavanje njegova individualnog iskustva (za razliku od poimanja OSI kao homogene skupine korisnika) vrijednosti koje predstavljaju suštinu poštivanja korisničke perspektive u procesu donošenja provedbenih odluka (“Prednosti su te da one (OSI) najbolje znaju što je za njih važno i što one trebaju... A nedostaci mislim da su to da je svaka OSI individualna i svaka ima različite potrebe. Ima više vrsta invaliditeta, a onda još u jednoj vrsti invaliditeta su i različite osobe i svatko ima različite potrebe.”). Sudionici prepoznaju važnost konzultiranja stručnjaka (profesionalnih eksperata), ali i važnost mišljenja korisnika (iskustvenih eksperata), koji imaju neposredno iskustvo korištenja usluga namijenjenih OSI (“Ja mislim da to nije sporno, meni je i jedan i drugi pristup prihvatljiv. Prihvatljiv je i ovaj pristup da to bude stručnjak koji ima viši stupanj obrazovanja, a onda ja pod tim razumijevam da je ta osoba, ako nije OSI, da će u tom svom radu konzultirati, konzultirati takve osobe i zapravo eventualne svoje nekakve manjkavosti na takav način nadoknaditi. Dakle može i jedno i drugo, i ne vidim da je jedno hendikepirano ako se tomu pristupa na ovakav način kako bi trebalo biti.”), no zapažaju **izostanak kontinuirane participacije korisnika u procesu donošenja provedbenih odluka**. Pri tome su korisnici nerijetko uključeni samo marginalno ili tek u pojedinim fazama procesa, bez

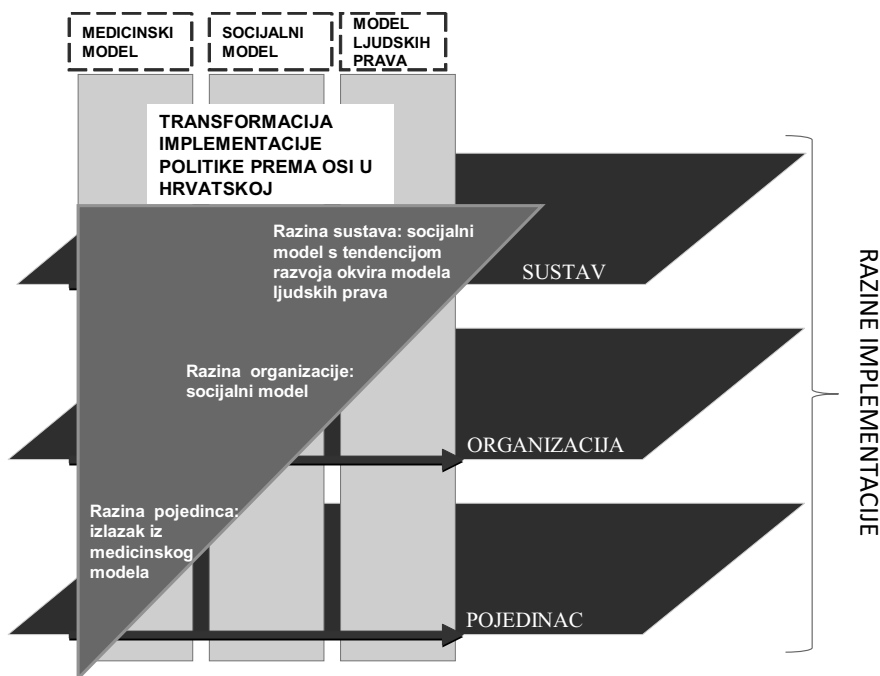
moćnosti da sagledaju cjelinu ili da imaju stvarni utjecaj na ishod odlučivanja (na manipulativnoj ili tzv. tokenističkoj razini) (“A tamo [više distance, op. I. S.] mi više nemamo pristup onome što smo dali, mi više ne znamo što smo tamo izmijenili, što su prihvatili, a što nisu – i onda se donose odluke bez da mi imamo uvida u to. To je taj problem!”).

Na kraju, u izjavama sudionika prepoznatljiva je njihova senzibiliziranost za poticanje **uloge korisnika kao iskustvenog eksperta** koji sa svojim jedinstvenim i neponovljivim iskustvom invaliditeta ima pravo biti uključen u sve segmente odlučivanja o pitanjima koja se tiču OSI (“Glavni razlog je da se razbiju stereotipi i da se osvijeste mogućnosti tek kroz tu neku komunikaciju, suradnju i aktivnost OSI...”). Iako je ta paradigma u anglosaksonskim zemljama prisutna već nekoliko desetljeća, kod nas je riječ o relativno novom načinu gledanja na uvažavanje mišljenja, inicijativu i uključenost OSI, te možemo reći da je riječ o inicijalnom procesu koji još nije zaživio na svim razinama implementacije.

#### 4. Transformacija implementacije hrvatske politike prema OSI

Razmatrajući nalaze za sve tri razine implementacije, možemo utvrditi da je u hrvatskoj politici prema OSI, zajedno s transformacijom modela kreiranja politike, došlo i do transformacije načina na koji se organizira provedba ciljeva postavljenih regulatornim okvirom politike. Proces evolucije modela zahvatio je sve tri razine implementacije, pa više ni na jednoj razini implementacije nije prisutan čisti medicinski model. Međutim budući da proces transformacije još uvijek traje, ni model ljudskih prava u svom čistom obliku nije prisutan ni na jednoj razini. Socijalni model tako dominira

Slika 2. Transformacija implementacije politike prema OSI u Hrvatskoj



implementacijom, ali s različitim stupnjevima zastupljenosti na trima razinama implementacije (slika 2).

Na razini sustava prisutnost socijalnog modela stvorila je pretpostavke za razvoj modela ljudskih prava, koji polako zahvaća upravljanje *policy*-procesom. Na toj razini, aktivnosti operativnog upravljanja više nisu usmjerene prema osiguranju jasne podjele zadataka između uključenih sustava državne skrbi, već prema stvaranju okvira za upravljanje izvedbom široke mreže provoditelja. Uz jasnu prisutnost socijalnog modela na razini sustava ipak je utvrđena, još uvijek aktivna, ostavština medicinskog modela, kao i otpor promjeni. Istovremeno, utvrđen je i snažan zamah prema modelu ljudskih prava i razvoju implementacijskog okvira za upravljanje ishodišta (*outcomes*) koji vode razvoju OSI za punu realizaciju ljudskih prava.

Na razini organizacija, socijalni model utvrđen je u svojem najčišćem obliku, pa se aktivnosti operativnog upravljanja međuorganizacijskim odnosima odlikuju fleksibilnijim vertikalnim vezama i prepoznavanjem značaja horizontalne dimenzije. Ostavština medicinskog modela na toj razini još se samo nazire u nekim rješenjima koja sudionici predlažu u potrazi za relevantnim upravljačkim instrumentima za poticanje izvršenja preuzetih zadataka. Istovremeno, zamah prema modelu ljudskih prava također se samo nazire u prepoznavanju potrebe za objedinjavanjem djelovanja svih aktera uključenih u provedbu, no razvoj u tom smjeru tek predstoji.

Na kraju, kvalitativna analiza korištena u ovom radu pokazala je da je implementacija na razini pojedinca još uvijek u fazi izlaska iz medicinskog i ulaska u socijalni model. Tako je na razini ne-

posredne provedbe utvrđena (iako uz kritiziranje) dominacija profesionalne ekspertize. Istovremeno se kao provoditelji prepoznaju službenici i profesionalci izvan područja medicinske i socijalne skrbi te se prepoznaje važnost obuke provoditelja i uspostave uslužne orijentacije. U upravljanju neposrednim kontaktima s OSI problematizira se patologiziranje korisnika, ali se korisnička perspektiva tek postavlja kao vrijednost, koja ne rezultira kontinuiranom participacijom korisnika u implementaciji. Tek s prvim koracima koji vode prema institucionalizaciji uloge korisnika kao eksperta, primjerice razvojem upravljačkih instrumenata za konzultiranje korisnika u procesu implementacije (evaluacija), moći će se reći da je provedba politike na razini pojedinca ušla u socijalni model. Ovako se još uvijek nalazi u procesu izlaska iz medicinskog modela.

### Zaključak

Rezultati analize intervjua i dokumenata u našem istraživanju pokazuju da je u hrvatskoj politici prema OSI zajedno s transformacijom ciljeva i instrumenata došlo i do transformacije implementacije. Međutim transformacija nije bila jednaka na svim razinama implementacije (sustav/organizacija/pojedinac). Tako je na razini sustava utvrđena prisutnost socijalnog modela s tendencijom daljnjeg razvoja okvira implementacije prema modelu ljudskih prava. Razinu međuorganizacijskih odnosa obilježava socijalni model, a na razini pojedinca tek se događa izlazak iz medicinskog modela.

U samoj praksi implementacije istovremena prisutnost različitih okvira/modela politike prema OSI kreatorima i zainteresiranim dionicima politike može biti izvor frustracija ili predodžbe o nekoherentnosti politike, a oboje je

bilo naglašeno u izjavama sudionika intervjua. Osim toga pitanje je kako se različita prisutnost modela na trima razinama implementacije odražava na same korisnike. Naime očekivanja koja OSI razvijaju tumačeći poruke koje dolaze s razine sustava (govor o implementaciji kao zajedničkoj odgovornosti, isticanje važnosti suradnje i usmjerenosti na ishode vezane za individualne korisnike) nisu ujednačena s doživljajem procesa na neposrednoj razini provedbe, gdje i dalje vlada dominacija eksperta, patologiziranje i izostanak kontinuirane participacije korisnika u provedbi. Istovremeno, oprečni doživljaji procesa implementacije mogu se očekivati i kod samih provoditelja, na kojima se najviše prelama neujednačenost razina implementacije. U svakom slučaju, upravo potonja dva problema pružaju zanimljiv smjer za daljnja istraživanja implementacije politike prema OSI.

Važno je napomenuti da se s identifikacijom neujednačene transformacije triju razina implementacije treba suzdržati od donošenja bilo kakvih ocjena njena (ne)uspjeha. Neujednačenost razina nije pokazatelj neuspjeha evolucije hrvatske politike prema OSI, već pokazatelj faze u kojoj se proces transformacije nalazi. U tom smislu Hill i Hupe (2009) kažu da u mnogim politikama različite razine implementacije javnih politika mogu biti vezane za različite paradigme, u našem slučaju za modele politike prema OSI. Implementacija može tako funkcionirati i ne treba očekivati da će se transformacija modela i usuglašavanje razina implementacije dogoditi preko noći.

Na kraju, osim vremena potrebnog za promjene, kao važna dimenzija razumijevanja procesa transformacije svih triju razina implementacije pojavljuje se

i pitanje upravljanja procesom transformacije. Tako Hudson i Kenwood (2002) nakon analize procesa integriranja socijalnih službi u Engleskoj zaključuju da djelovanje odozgo prema dolje i isključivi fokus na restrukturiranje upravljačkog okvira nisu rezultirali boljom suradnjom dezintegriranih provoditelja. Za uspostavu modela ljudskih prava u implementaciji hrvatske politike prema OSI, kao modela koji u implementaciji naglašava zajedničku odgovornost za ishode, kooperaciju i aktivnost OSI, to znači usmjeravanje pažnje na ponašanje na neposrednoj razini provedbe, a ne nužno na velike strukture.

U tom kontekstu u suvremenoj literaturi socijalnog rada možemo naići na termin "iskustveni eksperti" koji neki autori upotrebljavaju kao sinonim za termin "korisnik" (Preston-Shoot, 2005; Beresford, 2005; Cree i Davis, 2007), što govori o sve artikuliranoj potrebi uvažavanja iskustva i mišljenja korisnika kao iskustvenih eksperata u procjeni potreba, definiranju i provođenju usluga u okviru različitih sustava (obrazovnog, socijalnog, zdravstvenog), naročito kada je riječ o marginaliziranim, osjetljivim skupinama korisnika koje su dugo bile obespravljene i bez moći. Budući da je u suvremenim načinima konceptualiziranja politike prema OSI fo-

kus na samom sudioniku (korisniku, iskustvenom ekspertu) i njegovoj interpretaciji problemske situacije, definiranje problema nametnuto isključivo od stručnjaka nema više (ili ne bi trebalo imati) ključnu ulogu u određenju "tko jest ili nije osoba s invaliditetom", a koncept korisničke perspektive postaje sve važniji i u promišljanju i u provođenju javnih politika u praksi (Lowe i Hullat, 2005; Leadbetter, 2004). Tako se u upravljanju međuljudskim odnosima u implementaciji politike prema OSI razvija usmjerenost na tzv. salutogenezu umjesto na dotadašnju patogenezu, odnosno na jačanje resursa pojedinca, obitelji i zajednice, te se mijenja percepcija korisnika kao "problematičnih" i nekompetentnih za sudjelovanje u odlukama koje se tiču njihovih života (Oliver, 1996; Levin, 2004; Završsek i Videčak, 2009; Džombić i Urbanc, 2009.). Tim pristupom institucionalizira se korisnička perspektiva, a onima od kojih se očekuje da sudjeluju pruža se mogućnost da se informiraju i daju im se moć da odaberu ono što najbolje služi njihovom interesu. Na taj način dostižu se najviše razine uključenosti korisnika u provedbu politike i ostvaruju se preduvjeti za punu transformaciju implementacije hrvatske politike prema OSI u model ljudskih prava.

## LITERATURA

- Ajduković, M., Kregar Orešković, K. i Sladović Franz, B. (2008) *Mogućnosti i izazovi kvalitativnog pristupa u istraživanju skrbi za djecu*, u: Koller-Trbović, N. i Žižak, A. (ur.), *Kvalitativni pristup u društvenim znanostima*. Zagreb: Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet.
- Anderson, J. E. (1975) *Public Policy-Making*. New York: Praeger.
- Barberis, E. i Kazepov, Y. (2010) *Social assistance governance in Europe* –



- towards a multilevel bottom up perspective. Paper presented at the 8th ESPANet conference. [http://www.espanet2010.net/en/375.file/p\\_ESPANet\\_Budapest-Barberis-Kazepov-Session-8-2.pdf](http://www.espanet2010.net/en/375.file/p_ESPANet_Budapest-Barberis-Kazepov-Session-8-2.pdf) (pristupljeno: rujan 2011).
- Beresford, P. (2005) Participation in social policy and social work learning, u: Burgess, H. i Taylor, I. (ur.), *Effective learning and teaching in social policy and social work*. London: Routledge.
- Bernell, L. S. (2003) Theoretical and Applied Issues in Defining Disability in Labor Market Research. *Journal of Disability Policy Studies* 14 (1): 36-45.
- Cree, V. E. i Davis, A. (2007) *Voices from the inside*. London: Routledge.
- Colebatch, H. K. (2004) *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Džombić, A. i Urbanc, K. (2009) Uključenost osoba s invaliditetom u nastavu socijalnog rada. *Ljetopis socijalnog rada* 16 (2): 355-374.
- Hill, M. (2010) *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Biblioteka Politička misao.
- Hill, M. i Hupe, P. (2009) *Implementing Public Policy* (2nd. Edition). London, Sage.
- Hill, M i Hupe, P. (2003) The Multy-layer Problem in Implementation Research in: *Public Management Review* 5 (4): 471-490.
- Hjern, B. i Porter, D. O. (1980) Implementation Structures. A New Unit of Administrative Analysis. *Organisational Studies* 1: 45-72.
- Howlet, M i Ramesh, M. (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Hudson, B. i Kenwood, M. (2002) The NHS and social care: The final countdown?. *Policy and Politics* 30 (2): 153-166.
- Hupe, P. L. i Hill, M. J. (2006) The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. u: Guy Peters i Jon Pierre (ur.). *Handbook of Public Policy*. London / Thousand Oaks / New Delhi. Sage: 13-31.
- Hupe, P., Nangia, M. i Hill, M. (2011) *Studying the Implementation of a Policy Beyond Deficit Analysis*. <http://egpa-conference2011.org/documents/PSG13/Hupe-Nangia-Hill.pdf> (pristupljeno: siječanj 2012).
- Kekez Koštro, A. (2010) Koordinacija provedbom Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine na lokalnoj i regionalnoj razini, u: *Izvešće o provedbi Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007 do 2015 godine za 2009 godinu*. Zagreb: Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti.
- Kim, S. K. (2010) UN Disability Rights Convention and Implications for Social Work Practice. *Australian Social Work* 63 (1): 103-116.
- Leadbetter, C. (2004) *Personalisation through participation*. London: Demos.
- Levin, E. (2004) *Involving service users and carers in social work education*. Resource Guide No. 2. SCIE – Social Care Institute for Excellence. London: The Policy Press.
- Lowes, L. i Hullat, I. (2005) *Involving service users in health and social care research*. Abingdon: Routledge.
- Maxwell, J. A. (1996) *Qualitative research design: An interactive approach*. Thousand Oaks: Sage Publications inc.

- Mesec, B. (1998) *Uvod v kvalitativno re-ziskovanje v socialnom delu*. Ljubljana: Visoka škola za socialno delo.
- Midgley, N. (2004) Sailing between Scylla and Chrybids: Incorporating qualitative approach into child psychotherapy research. *Journal of Child Psychotherapy* 30 (1): 89-111.
- Milas, G. (2005) *Istraživačke metode u psihologiji i drugim društvenim znanostima*. Jastrebarsko: Naklada Slap.
- Oliver, M. (1996) *Understanding disability: From theory to practice*. London: Macmillan.
- Petak, Z. (2009) Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problem policy-kordinacije. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 2008 5: 263-275.
- Petek, A. (2011) Transformacija politike prema osobama s invaliditetom: analiza ciljeva. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 2010 8: 101-123.
- Peters, B. G. (2011) *Implementation Structures as Institutions*. <http://egpa-conference2011.org/documents/PSG13/Peters.pdf> (pristupljeno: siječanj 2012).
- Peters, B. G. (2010) Metagovernance and public management, u: Osborne S. P. (ed) *The new public governance? Emerging perspective on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Preston-Shoot, M. (2005) Editorial. *Social Work Education* 24 (6): 601-602.
- Rothman, J. C. (2010) The Challenge of Disability and Access: Reconceptualizing the Role of the Medical Model. *Journal of Social Work in Disability & Rehabilitation* 9: 194-222.
- Rothstein, B. (1998) *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of Universal Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneider, A i Ingram, H. (1993) Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review* 87 (2): 334-347.
- Skokandić, S i Urbanc, K. (2009) Sudjelovanje korisnika u nastavi studenata socijalnog rada: Perspektiva nastavnika. *Ljetopis socijalnog rada* 16 (2): 299-325.
- Steel, R. (2005) Actively involving marginalized and vulnerable people in research, u: L. Lowes i I. Hullat, ur., *Involving service users in health and social care research*. London: Routledge.
- Schwartz, R. (2003) The Politics of Evaluating Government Collaboration with the Third Sector, u: Gray, A., Jenkins, B., Leeuw, F i Mayne, J. (ur.), *The Challenge for Evaluation: Collaboration in Public Services*. Transaction Publishers: New Brunswick, New Jersey.
- Urbanc, K. (2005) Medicinski, socijalni ili "neomedicinski" pristup skrbi za osobe s invaliditetom. *Ljetopis studijskog centra socijalnog rada* 12 (2): 321-332.
- Zaviršek, D. i Videmšek, P. (2009) Uključivanje korisnika usluga u istraživanje i poučavanje: ima li tome mjesta u istočnoeuropskom socijalnom radu. *Ljetopis socijalnog rada* 16 (2): 207-222.

Popis analiziranih dokumenata:

- Inicijalno izvješće Republike Hrvatske o provedbi Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, 2011. <http://www.mobms.hr/media/22819/inicijalno%20izvjesce%20rh%20konvencije%20o%20osoba%20s%20invaliditetom.pdf> (pristupljeno: siječanj 2012).
- Izvješće o provedbi Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine

u 2009. godini, 2010. [www.vlada.hr/hr/content/download/147304/2141529/file/89-5.pdf](http://www.vlada.hr/hr/content/download/147304/2141529/file/89-5.pdf) (pristupljeno: siječanj 2012).

Izvešće o provedbi Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine u 2010. godini, 2011. Zagreb: Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti.

Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine. *Narodne novine*: 63/07.

Okvir za praćenje provedbe Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom 2007.-2015., 2010. Zagreb: Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti.

### **The Implementation of Public Policies as Operational Governance: An Analysis of Croatian Policy toward Persons with Disabilities**

**SUMMARY** The paper studies the transformation of the process of the implementation of the policy toward persons with disabilities (OSI) in Croatia, which arises as a consequence of the transformation of the model of policy-making toward persons with disabilities – from a medical to a social one, with a tendency for a development of a model of human rights. Considering the process-based orientation of the analysis, the implementation is examined through the concept of public governance, by using the theoretical framework of multi-level governance by Michael Hill and Peter Hupe, who understand implementation as operational governance. Changes of activities of operational governance at the systemic, organizational and individual levels as a consequence of the mentioned transformation of the model are conceptualized and analysed. Through an analysis of the interviews of policy actors and implementation documents, as part of an interdisciplinary research project, the authors show that Croatian policy toward persons with disabilities has seen ununiform transformation at different levels of implementation (the system/organization/individual). At the systemic level, the existence of the social model with a tendency for further development of the implementation framework toward a model of human rights has been established. The level of inter-organizational relations is characterized by the social model, and at the individual level getting out of the medical model is only taking place.

**KEYWORDS** implementation process, models of making policies toward persons with disabilities, framework of multi-level governance, operational governance, governing the policy process (systemic level), governing inter-organizational relations (organizational level), governing interpersonal contacts (individual level)



# *Osvrti*



# PODJELA KOSOVA I STATUS (KOSOVSKE) MITROVICE

**Tomislav Fresl**

*Poslijediplomski specijalistički studij  
Regionalne komparativne studije  
Srednje i Jugoistočne Europe,  
Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

## 1. Uvod

Formalno, Kosovo je nezavisna država, priznata od Republike Hrvatske, zemlje čiji sam državljanin, pa se naslov teme ovoga rada može činiti neprimjerenim. Vjerojatno nam se ne bi svidjelo da tema nekog rada bude, na primjer, podjela Republike Hrvatske. No ako se ne radi o političkom programu, već o stručnoj ili znanstvenoj analizi nekog političkog problema, tada zamišljene prepreke tematiziranju podjele u stvarnosti ionako oštro podijeljene zemlje – smatram uklonjenima. Uostalom, bez obzira na romantične percepcije povijesti nacija i država pisanih na “tvrdoj stini”, smatram da nam baš povijest jasno pokazuje da ni države ni njihove granice ipak nisu “zapisane u kamenu”, da ostanemo vjerni metafori.

Ovaj rad ni u kojem slučaju ne vidim kao prijedlog rješenja “kosovskog problema”. Ne samo stoga što bi to moglo biti pretenciozno već stoga što su moje ambicije vezane uz ovu temu jednostavno drugačije prirode. O podjeli te nekađašnje jugoslavenske pokrajine bilo je

govora prije jednostranog proglašenja neovisnosti, u srpskoj, ali i u međunarodnoj javnosti. Danas, gotovo četiri godine nakon uspostavljanja kosovske države, ona je u bitnome podijeljena, samo ne formalno. U (sjevernome) dijelu Kosova, nastanjenom etnički homogenim srpskim stanovništvom, kosovska vlada ima vrlo malo utjecaja, kako na društveno-politički tako i na gospodarski život tog dijela zemlje. Srpski dinar sasvim je uobičajeno platno sredstvo, a većina Srba odbija sudjelovati na izborima raspisanim u Prištini, odbijajući time doprinijeti legitimnosti kosovskih institucija. Nad graničnim prijelazima prema Srbiji, ondje gdje su Srbi većina, centralna vlast nema kontrolu, a pri svakom pokušaju KFOR-a da se ona uspostavi dolazi do nereda i sukoba s lokalnim stanovništvom. Pa ipak, Kosovo je priznalo 85 država svijeta,<sup>1</sup> među kojima i svjet-

<sup>1</sup> Taj se broj mijenja, odnosno raste sa svakim novim priznanjem Kosova kao nezavisne države. Valja pritom imati na umu da je 2011. godini tek manji broj novih država priznalo Kosovo.

ski značajne poput SAD-a, Velike Britanije, Francuske i Njemačke. Međutim to istovremeno znači da više od 100 država članica UN-a nije priznalo neovisnost te zemlje. Nije ga priznala Rusija, nije ni Kina, Indija i Španjolska. Srbija onemogućuje pristup Kosova međunarodnim organizacijama, opstruirajući čak i neformalne sastanke čelnika zemalja na koje su pozvani kosovski predstavnici.<sup>2</sup>

Čak i ako se prema tim problemima postavimo kao apsolviranima samom činjenicom da Kosovo ima svoje granice, vojsku, policiju, zastavu i himnu, a sve drugo odbacimo kao frustracije, strahove i neprihvatanje realnosti od strane srpske političke elite i drugih zemalja koje u kosovskoj neovisnosti vide opasan presedan, kratak pregled povijesti kosovskog problema, analizu sadašnjeg stanja i eventualne naznake mogućeg budućeg razvoja smatram temom vrijednom pažnje. Što Kosovo u povijesnom, geografskom i političkom smislu jest, odnosno što ga je omeđilo današnjim granicama? Zašto su se uopće pojavile ideje o podjeli Kosova u srpskoj eliti, prvenstveno intelektualnoj, i kakve (je) to posljedice ima(lo) na politiku Srbije (vanjsku ili unutarnju?) prema tom pitanju? Koliko je Kosovo suvereno na cijelom svojem teritoriju? Kakav je u tom kontekstu status grada Mitrovice, kao mjesta najizrazitije simboličke i stvarne podjele? Na koncu, bi li podjela Kosova,

<sup>2</sup> Na primjer, u ožujku 2010. je u Brdu kod Kranja organiziran skup čelnika zemalja Jugoistočne Europe na kojem je srbijanski predsjednik Tadić odbio sudjelovati jer je bio pozvan i premijer Kosova Hashim Taci. Tadić je također odlučio da neće sudjelovati na skupu šefova država Središnje i Jugoistočne Europe koji se u svibnju 2011. održao u Varšavi jer je Kosovo bilo tretirano kao nezavisna i ravnopravna država.

faktička ili hipotetska, bila srpska politička pobjeda i izvlačenje maksimuma iz izgubljene bitke ili bi baš takav rezultat značio prihvatanje poraza i gubitka ostalog dijela tog teritorija koji smatraju dijelom svoje zemlje? To su dakle pitanja na koja ću potražiti odgovore pišući retke koji slijede.

## 2. Kosovo – ime, prostor, značenje

Kosovo je država stara tek nešto manje od četiri godine i nikada prije ni u kojem obliku nije postojalo kao država. Ne obezvređujući time prošlost područja koje danas obuhvaća, važno je imati na umu da je “povijest Kosova” nezahvalna tema. No u taj poduhvat upustio se Noel Malcolm,<sup>3</sup> čija mi je knjiga *Kratka povijest Kosova* (Malcolm, 2000) bila važan, ali ne i jedini izvor u pisanju ova dijela rada.

Omeđen visokim planinama, dobar dio današnjeg teritorija Republike Kosovo zapravo je jedna velika visoravan, zbog čega sasvim sigurno čini geografsku cjelinu. To nije nevažno u kontekstu razgovora o “prirodnim”, “etničkim”, “povijesnim” ili pak “administrativnim” granicama, dakle o svim vrstama međa na koje se pozivamo kada su tema granice. Promatrajući političku stvarnost Europe, pa i svijeta, teško da neki od tih kriterija omeđivanja država možemo proglašiti važnijim od drugog. Katkad preteže jedan, katkad drugi, a najčešće je riječ o kombinaciji tih, kao i nekih nespomenutih faktora. Kako bilo, u političko-teritorijalnom smislu Kosovo danas obuhvaća područja koja nisu, naravno, oduvijek nazivana kosovskim imenom. Valja pri-

<sup>3</sup> Noel Malcolm (rođen 1956) diplomirao je engleski jezik i književnost, a doktorirao povijest na Sveučilištu Cambridge. Živi i radi u Londonu.



tom reći da to samo po sebi ne govori ništa više nego kada bismo ustanovili da nije oduvijek bilo “francusko” ono što danas čini Francusku ili bilo koju drugu zemlju koju bismo izabrali. No ovdje treba dodati da protivno uobičajenoj slici Srednje, Istočne i Jugoistočne Europe gdje nacije tvore države, a ne države nacije<sup>4</sup> (kao u Zapadnoj Europi), Kosovo nije stvoreno kao rezultat dugotrajne težnje “Kosovara”, odnosno “imenovane ljudske populacije na istom povijesnom teritoriju, sa zajedničkim mitovima i povijesnim sjećanjima, masovnom, javnom kulturom, zajedničkim gospodarstvom i istim zakonskim pravima i obvezama svojih pripadnika” (Smith, 1991: 14; navedeno prema Cipek i Vrandečić, 2007: 20-21), kako naciju definira Anthony D. Smith. Kosovo kao nezavisna država nastalo je pod albanskom nacionalnom zastavom, bez obzira na to što službena kosovska zastava albanskoj nije ni slična. Mislim da ovom prilikom nije nužno baviti se prirodom kosovsko-albanskog identiteta, već želim ustvrditi da je “Kosovo” kao pojam donedavno sadržavalo mnogo više geografskog nego političkog, barem u komparaciji s drugim državama tog dijela Europe. Možda nam o tome ponešto govori i činjenica da osim države postoji još nekoliko istoimenih mjesta u Jugoistočnoj Europi, pa tako selo Kosovo možemo naći (i) u Dalmaciji. Kako se čini, ime je dobilo po ptici kos, a sve do 1389. godine i Kosovske bitke srpsko srednjovjekovlje (ili barem zapisi što su ostali iz tog vremena) ne poznaje Kosovo kao teritorijalni naziv cjelokupnog područja. Bitka se odvila na Kosovskom polju, postoje zapisi i o

<sup>4</sup> To je, dakako, pojednostavljena slika nastajanja nacija na ovim prostorima, no vrlo uobičajena u politološkoj literaturi.

maloj ranoosmanskoj administrativnoj jedinici nazivanoj kosovskim imenom, a Kosovo se spominje i kao davni rudarski gradić negdje na tom području. Zapadni pak dio današnjeg Kosova Srbi nazivaju Metohijom. To ime potječe od grčko-bizantske riječi *metochia* koja označava – manastirsko imanje. Radi se dakle o području na kojem su srpski srednjovjekovni vladari dodjeljivali zemlju pravoslavnim manastirima. Albanci taj naziv ne prihvaćaju i ne upotrebljavaju “jer smatraju da implicira identitet samog teritorija...” (Malcolm, 2000: 51). Nisu daleko od istine. Nesumnjivim smatram da se naziv upotrebljavao, između ostalog, da bi se dokazala pripadnost područja pravoslavlju i srpstvu, što, s druge strane, ne znači da bi i nama automatski trebao biti neprihvatljiv. U ovome ću radu ipak prvenstveno upotrebljavati naziv Kosovo za cijelo područje države, ako ni zbog čega drugog, onda zbog toga što sam državljaniin zemlje koja je Kosovo priznala neovisnim, kako sam već napomenuo na početku. Nije naodmet reći da i Albanci imaju svoj naziv za Metohiju – Dukagjinit. U prijevodu bi to bila Dukagjinska visoravan, po vladarskoj porodici koja je u srednjem vijeku upravljala velikim dijelom sjevera današnje Albanije i spomenutog dijela Kosova. Takvo se identificiranje teritorija ni po čemu ne razlikuje od onog sa srpske strane. U svakom slučaju, na cijelom su se tom području kroz stoljeća izmjenjivali i miješali razni narodi i vlasti. Od Dardanaca (tračko-ilirskog plemena) preko Rimljana do Slavena, Bizanta i Turaka, Srba i Albanaca (Arbanasa), Austrijanaca, katolika, muslimana, pravoslavaca, Bugara i drugih. Neki se od nabrojanih identiteta preklapaju, neki su se sukobljavali i isključivali, a većina sadrži mnogobrojne elemente “onog drugog”, ma koliko bili

to što jesu baš nasuprot drugom ili zato što su različiti od “drugog”. Drugim riječima, Kosovo su naseljevali mnogi i mnogi su njime vladali. Što zbog rudnih bogatstava, što zbog geografskog položaja, ma koliko ono bilo “izgubljeno srce Balkana” (*ibid.*: 49), to je (danas) gusto naseljeno područje uvijek bilo cilj osvajanja. Pod srpskom vlašću, do 1912. i ponovnog zauzimanja, Kosovo je bilo tek nešto više od 200 godina. To nije kratko razdoblje, ali još teže bi ga bilo nazvati dugim ako znamo da je Kosovo bilo dijelom Otomanskog Imperija, uz kraće prekide, više od 500 godina. Za to su vrijeme s Turcima surađivali i protiv njih dizali bune i Albanci i Srbi, u različitim okolnostima, a osobito čvrsta bila je suradnja planinskih klanova Albanaca i crnogorskih Slavena,<sup>5</sup> koji su dijelili i mnogošto drugo osim strane u bitkama. Govorim o običajima, načinu života, pa i etničkom miješanju ženidbama. U to je vrijeme današnje Kosovo bilo dijelom različitih sandžaka i vilajeta, turskih upravnih teritorijalnih jedinica. Tako je od 1881. do 1912. Kosovski vilajet obuhvaćao i velik dio Sandžaka te Makedonije. Godine 1912. pobjedom u Prvom balkanskom ratu Srbija osvaja Kosovo ili, iz srpske etnocentrične perspektive, oslobađa ga turskog ropstva. To nije nimalo specifično za Srbiju, jer u to su vrijeme teritorijalna osvajanja i teritorijalna “zaokruživanja” nacionalnih država bila sasvim legitimna politička aspiracija. U tom kontekstu ne vrednujem srpski dolazak/povratak na Kosovo ni pozitivnim ni negativnim, već želim ukazati

<sup>5</sup> Tako sam ih nazvao jer nema prostora, a ni bitnih razloga zbog kojih bih ovdje objašnjavao složenost crnogorsko-srpskog identiteta plemena Vasojevića i drugih. Za više informacija vidi Banac, 1995.

na različito viđenje istog događaja, na činjenicu da ono što jednima izgleda kao oslobođenje, drugima je (nova) okupacija. Nije mi namjera presuditi u ovom slučaju, ali vrijedi primijetiti da su mnogi autori, pišući o navedenoj godini prijelomnici, nastojali učiniti upravo to. Rasprave pak o etničkom karakteru Kosova uglavnom se svode na pitanja poput “tko je prije došao?”, “tko je koga i u kojem broju otjerao?”, “tko je koga, gdje i na čiju štetu naseljavao?”. Smatram da me traženje odgovora na ta pitanja ne bi daleko odvelo. Ne samo zbog prostornog ograničenja ovog rada i zbog zahtjevnosti istraživanja i proučavanja problema, već prvenstveno zbog činjenice da su se demografski omjeri jednih, drugih i svih ostalih mijenjali, da su se i Albanci i Srbi i Turci odseljavali i vraćali, naseljavali “svoje” i protjerivali “tuđe”. Danas je političko-demografska činjenica da nikada u povijesti na tom području Albanaca nije bilo u većem apsolutnom, osobito relativnom broju, kao ni manje Srba, barem kada je u pitanju udio u ukupnom broju stanovnika.

Za Albance Kosovo je prvenstveno životni prostor. Ako pogledamo etničku kartu (karta 1, vidi priloge na kraju) tog dijela Balkana, lako možemo uočiti etnički kontinuitet i homogenost, od Albanije preko Kosova i zapadne Makedonije do južne Srbije. Kosovo je dio tog mozaika, čime ne insinuiram, a još manje predviđam bilo kakvu političko-teritorijalnu integraciju Albanaca toga područja. Za Srbe, s druge strane, ono ima sasvim drugačije značenje. Slušajući o toj “južnoj srpskoj pokrajini” bilo beogradske intelektualce bilo seljake iz središnje Srbije, a imao sam priliku razgovarati i s jednima i s drugima, stječe se dojam da je Kosovo jednostavno “oduvijek srpsko”, da je to “kolijevka srpske

države” i “srce srpskog naroda”. Ako odstranimo patetičan prizvuk tih navoda, ostaje nam promotriti što to znači, odnosno što Kosovo čini gotovo mitskim simbolom srpstva. Naime smatram da ovdje uopće nije riječ (samo) o teritoriju u onom smislu u kojem se obično misli kada se raspravlja o nacijama, nacionalizmima i njima (navodno) imanentnoj težnji za teritorijalnim širenjem. Kosovo je u ovom slučaju više “oltar Domo-vine” nego domovina. Ono je mjesto na kojem Srbi (više) ne žive u značajnijem broju, ali koje “živi” u Srbima. Iako sam svjestan da patetika, osim citirana, ne bi smjela imati prostora u ovakvome radu, katkad mi se čini da se od nje ne može pobjeći kada se govori o ovoj temi. Ne zato što bih želio biti ciničan, a ni zato što bih dijelio emocije vezane uz Kosovo sa srpskim narodom, već iz jednostavnog razloga što je toliko iracionalnosti i snažnih emocija teško drugačije predočiti. Svakako bi bilo pogrešno tvrditi da nema i sasvim logičnih, racionalnih elemenata u srpskoj argumentaciji protiv kosovske neovisnosti, ali cilj je ovog dijela rada prikazati što Kosovo jest. Zato stavljam naglasak na činjenicu da ono (osobito za Srbe) nije samo prostor, nisu samo rude, kuće i manastiri, nisu planine, Ibar ni Bijeli Drim. Na spomenutoj bici na Kosovu polju s Turcima 1389. godine i na u tu bitku uvrštenom porazu, pobjedi, izdaji, propasti, a više od svega junačkoj borbi i žrtvi sazdan je tzv. kosovski mit kao “konstitutivni mit srpske nacije”, kako to u svom tekstu “Perceptions of the State in Russia and Serbia: The Role of Ideas in Soviet and Yugoslav Collapse” kazuje profesor Veljko Vujačić. Taj mit hranio je srpski nacionalizam od 80-ih godina prošlog stoljeća (a i kroz cijelo devetnaesto), proveo je Srbiju kroz četiri rata u 90-ima i na koncu ne dopu-

šta zatvaranje jednog složenog povijesnog poglavlja koje bismo mogli nazvati “raspad Jugoslavije”. Razumljivo, za Srbiju je problem s Kosovom kompliciraniji, teži i bolniji utoliko što ga ne vide tek kao još jednu secesionističku bivšu jugoslavensku federalnu jedinicu, već kao integralni dio Srbije. Dakle za njih neovisnost Kosova nije dio procesa raspada Jugoslavije, već dezintegracije same Srbije.

Današnje Kosovo “nacrtano” je 1945. godine kao, uostalom, i sve druge bivše jugoslavenske republike i pokrajine. U srpskom javnom diskursu često se može čuti da su te granice (granice republika i pokrajina) samo “administrativne” te da su ih iscrtili komunistički vlastodršci, ne vodeći dovoljno računa o povijesnim, etničkim i inim kriterijima. Apstrahiramo li moje neslaganje s potonjom tvrdnjom,<sup>6</sup> svejedno možemo mirno ustvrditi da nema granica koje na neki način nisu “administrativne”. Rijeka, na primjer, kao “prirodna granica” između dvije države, ako ćemo o prirodi, dijele tek dvije obale te rijeke. Ona postaje granicom onda kada je mi takvom učinimo. Etnički i povijesni faktori u određivanju granica značaj također dobivaju tek za stolom ili na bojnopolju. Granice određuju ljudi, u pravilu ratni pobjednici, a to su u 2. svjetskom ratu na ovom području bili partizani, komunisti. Jugoslaviju su sastavili od šest republika i

<sup>6</sup> Granice jugoslavenskih republika, danas država, smatram sasvim korektnom kombinacijom geografskih, povijesnih i etničkih faktora. Naravno da je moglo biti drugačije, a argumentacije u prilog ovoj ili onoj ideji o “pravednosti” granica ovdje smatram bespredmetnim. Jednom utvrđene granice teško se mijenjaju bez nasilja, o čemu svjedoče ratovi na području bivše Jugoslavije.

dviju autonomnih pokrajina unutar Srbije. Jedna od njih bila je i Kosovo, u svojim današnjim granicama. Ne dvojim da bi se o sadržaju političko-geografskog pojma "Kosovo", povijesti i genezi teritorijalnog oblika te percepciji tog područja od strane Albanaca i Srba imalo još štošta dodati. Nastojat ću to učiniti u sljedećim poglavljima.

### 3. Podjela Kosova – ideja, inicijatori, protivnici, argumenti "za i "protiv"

Jugoslaviju se ne može dijeliti. Hrvatska i Slovenija secesionističke su republike koje nemaju pravo "napustiti" suverenu državu, međunarodno priznatu u njenim granicama. Ako je ipak napuštaju, tj. ako Hrvati i Slovenci žele svoje države, tada srpski narod u Hrvatskoj ima pravo na samoodređenje i na ostanak u Jugoslaviji. Ako na to ipak nema pravo, jer su nositelji samoodređenja republike, a ne narodi kao takvi, onda i Srbija ostaje cjelovita u svojim "avnojevskim" granicama, kako je ustvrdila Badinterova komisija. Kosovo dakle nema pravo na odvajanje, autonomne pokrajine nisu isto što i republike. Ako to kosovskim Albancima ipak uspije, a Srbija taj čin smatra nelegalnim, Srbi na Kosovu imaju jednako pravo odvojiti se od na taj način odcijepljenog Kosova i ostati u Srbiji.

Tako se, ukratko, može sažeti logika podjele Kosova iz srpske perspektive. Djeluje kao svojevrsna "slamka spasa", kao zadnje za što je moguće uhvatiti se i ne doživjeti potpun poraz. No ideja o podjeli nije se prvi put pojavila tek nakon kosovske neovisnosti. Dobrica Ćosić, poznati srpski pisac, ideolog, pa i "otac nacije", kako su ga znali nazivati, mnogo prije otvorenog ratnog sukoba 1999. godine spominjao je mogućnost podjele kao najbolje rješenje proble-

ma.<sup>7</sup> On nipošto nije jedini srpski intelektualac koji kompromis i trajni(ji) mir vidi baš na taj način. O podjeli je pisao i dr. Slaviša Orlović u svom članku "Kosovo i Metohija – između obećane nezavisnosti i faktične podele".<sup>8</sup> Da ne bismo zašli u nepotrebno nabranje onih koji su podjelu spominjali tiho, glasno ili pak pisali o njoj smatrajući je jedinim realnim i poželjnim rješenjem koje bi dugoročno zadovoljilo obje strane, istražimo bit te ideje.

Zašto podjela? Zašto ne cijelo Kosovo? Kako to da uvaženi srpski intelektualci, a u slučaju Dobrice Ćosića i neosporavani "patrioti", od "kolijevke srpske države" traže samo komadić? Odgovor možemo naći u brojkama. Konkretnije u činjenici da Kosovo ima malo više od dva milijuna stanovnika i da su od toga dva milijuna albanske nacionalnosti. Službenog popisa stanovništva na Kosovu nema od 1991, ali ako znamo da je tada Srba bilo oko 10% ili 200 000, a da ih je nakon završetka NATO-ove intervencije u lipnju 1999. ostalo upola manje (prema podacima iz *The Independent International Commission on Kosovo*, 2000), tada nije teško zaključiti na što se ta logika brojeva odnosi. Strah od velikog nataliteta i rasta udjela albanskog stanovništva ne samo na Kosovu već i u Srbiji ako taj teritorij zadrži potaknuo je neke da gubitak Kosova počnu promatrati u drugačijem svjetlu. Tako je Dobrica Ćosić 2008. godine na predstavljanju jedne svoje knjige izjavio: "Treba spasiti što se spasiti može, što prije oslo-

<sup>7</sup> <http://feral.audiolinux.com/tpl/weekly1/article.tpl?IdLanguage=7&NrIssue=1168&NrSection=15&NrArticle=17525>, pristupljeno 2. 5. 2010.

<sup>8</sup> <http://www.politikolog.com/files/Podela%20Kosova.pdf>, pristupljeno 20. 4. 2010.

boditi Srbiju Kosova, kako bi mlada pokoljenja mogla živjeti u Srbiji koju više nitko neće moći dijeliti i ponižavati.”<sup>9</sup> To me pomalo podsjeća na izjavu jednog studenta u (sjevernoj) Mitrovici, rodom iz Kragujevca, koji mi je nekoliko mjeseci prije proglašenja neovisnosti Kosova rekao otprilike sljedeće: “... dosta mi je tih otcepljenja. Neka se odcepila Hrvatska pa neka je i ta Bosna. Tamo bar Republiku Srpsku imamo. Ma, nek’ i to Kosovo ide. Neka nas pet u Srbiji ostane, ali neka smo Srbi i neka se nitko više ne otcepljuje...” Ne pridajem tom navodu važnost veću nego što je ima. Nemoguće je tu izjavu izdignuti na razinu bilo kakve reprezentnosti srbijanskog javnog mnijenja, no ovdje mi dobro služi kao slika jedne frustracije. Zoran Đinđić, ubijeni srpski premijer, pisao je 80-ih godina prošloga stoljeća o Jugoslaviji kao nedovršenoj državi (Đinđić, 2010: 301), a profesor Nenad Dimitrijević ga je parafrazirao i nedovršenom državom proglasio Srbiju.<sup>10</sup> Bez obzira na to što pritom nije govorio o granicama, mislim da ne trebamo uložiti previše napora da takvo viđenje Srbije prenesemo i u ovu temu. Profesor Veljko Vujačić s Oberlin Collegea u svojoj komparaciji Rusije i Srbije kao dominantnih sastavnica SSSR-a, odnosno SFRJ i njihovih uloga u raspadu spomenutih država Srbiju promatra kao već formiranu republiku, kao praktički nacionalnu državu sa svim potrebnim institucijama (za razliku od tadašnje Rusije) koja, iz ovdje nebitnih razloga, brani opstojnost bivše države. Uvažimo li činjenicu da se Kosovo ipak odvojilo od Srbije, a ne Jugoslavije,

<sup>9</sup> <http://www.tportal.hr/vijesti/svijet/14603/Dobrica-cosic-za-podjelu-Kosova.html>.

<sup>10</sup> <http://www.pescanik.net/content/view/999/133/>, pristupljeno 2. 5. 2010.

možemo reći da Srbija ostaje jedina bivša jugoslavenska republika za koju granice i teritoriji nisu dovršena tema. Kako kaže S. Orlović: “Srbija je neomeđena država. Ona mora da precizira svoje granice i suverenitet...”<sup>11</sup> Na stranu vrijednosni sudovi, valja objasniti uzroke spomenutih frustracija. Kako ih “izliječiti”, to jest je li podjela Kosova ono što Srbiji treba da bi kao država postala “dovršena”, barem u teritorijalnom smislu? Nisam siguran da mogu ponuditi odgovor na pitanje koje ovdje postavljam. Ipak, smatram ga važnim jer omogućava pregled i analizu pozitivnih i negativnih aspekata takvog hipotetskog čina.

Kosovo faktički jest podijeljeno jer su u sjevernom dijelu Kosova na svim područjima svakodnevnog života, a osobito obrazovanja, zdravstva, komunikacija i ekonomije, veze mnogo jače s Beogradom nego s Prištinom. Smatram vrlo upitnom mogućnost uspješne integracije tog dijela Kosova s ostatkom države. Tu mir nije osiguran prisutnošću međunarodnih snaga, već dopuštanjem da te veze Mitrovice i Beograda opstojе i da ne slabe. Naravno da je ta tvrdnja podložna osporavanju, ali ni rat u Bosni i Hercegovini nije završio tako da je jednim dano sve, a drugima sve oduzeto. Čak i u ratu posve poraženu stranu teško je posve poniziti bez dugoročno negativnih posljedica. Možda usporedba s Njemačkom nakon 1. svjetskog rata nije najsretnija, no svejedno mi se čini kako je dovoljno dobra da približi važnost davanja kakve-takve zadovoljštine onima koji su tražili mnogo, a nisu dobili ništa. Nadalje, Kosovo jest bilo dijelom Srbije, a tako se promatra i u Rezoluciji Vijeća sigurnosti UN-a 1244 kojom je određen

<sup>11</sup> <http://www.politikolog.com/files/Podela%20Kosova.pdf>, str. 16, pristupljeno 20. 4. 2010.

(početni) status Kosova nakon završetka rata u ljeto 1999. Nisam pravnik i stoga se ne mogu upuštati u ocjenu važnosti tog dokumenta u odnosu na bilo koji drugi niti se mogu vraćati na Ustav SFRJ iz 1974. ili na ukidanje autonomije 1989. godine. Naime činjenica je da je od 1912. Kosovo bilo dio Srbije, promatrali mi to kao "okupaciju" ili "oslobođenje", s različitim stupnjevima autonomije i samouprave. Dakle ako je ta Srbija podijeljena, zbog čega Kosovo ima veće pravo na cjelovitost? Nije li nam, bez obzira na vojvođansko autonomaštvo, trenutno ipak teško zamislivo odvajanje te pokrajine od Srbije? Često se kao argument za kosovsku nezavisnost navodi kako je srbijanski teror nad Albancima na Kosovu odvojio taj teritorij od Srbije i dao mu pravo na odcjepljenje. Uza sve dužno poštovanje prema žrtvama toga terora, ta mi se argumentacija ne čini mnogo drugačijom od one Vuka Draškovića tijekom rata u Hrvatskoj, kada je, reinterpretiram, tvrdio da je granice Srbije nacrtala NDH zločinima nad Srbima i grobovima u koje su imali biti sahranjeni. Uostalom, broj Srba na Kosovu ipak ponešto govori o tome kakav su status ondje imali, te bi se jednak argument mogao iznijeti i kada je u pitanju podjela Kosova.

S druge strane, teško da bismo mogli naći generaciju Albanaca koja nije patila pod srpskom vlašću nad Kosovom. Teror prije NATO-ove intervencije zaista izgleda kao snažan vjetar u prilog nezavisnom Kosovu. Etnička kompaktnost i homogenost albanskog stanovništva, udio u ukupnom broju stanovnika, poseban status Kosova u jugoslavenskoj federaciji u granicama koje nisu ništa manje pravedne ni nepravedne od bilo kojih drugih "administrativnih" granica u bivšoj državi, priznatost u postojećim granicama od strane velikog broja svjet-

ski važnih država i nemoć Srbije da sama bilo što promijeni – sve su to uvjerljivi i snažni argumenti za očuvanje cjelovitosti mlade države. Čak i iz perspektive interesa Srba na Kosovu, nije nimalo lako zaključiti da je podjela osobito povoljno rješenje za njih. Možda za one na sjeveru i jest, ali što bi u tom slučaju bilo sa Srbima koji žive u drugim dijelovima Kosova, a kojih je, uostalom, više? I, na kraju, ali nimalo nebitno, uza sav trud bilo mi je gotovo nemoguće naći izjavu nekog relevantnog predstavnika međunarodne zajednice koji bi istinski zagovarao takvo rješenje. No o tome nešto kasnije.

(Kosovska) Mitrovica već u samom svome imenu nosi simboliku podjele. Dok joj Srbi pridaju i prefiks Kosovska, jasno naznačujući na koju (srbijansku) Mitrovicu misle, jer postoji i Sremska, Albanci taj grad nazivaju jednostavno – Mitrovićem. Na Kosovu nema drugih.

Nekad relativno bogat grad na sjeveru Kosova, danas je podijeljen na dva nejednaka dijela, srpski i albanski. Onaj veći, albanski, nalazi se južno od rijeke Ibar, a sjeverno od te rijeke većinsko je srpsko stanovništvo. Taj dio grada geografski se nastavlja i nadovezuje na općine sa srpskom većinom na sjeveru Kosova – Leposavić, Zubin Potok i Zvečan.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Kada god govorimo o broju stanovnika, nacionalnim udjelima i općenito o statističkim podacima vezanim uz stanovništvo na Kosovu, u pravilu govorimo tek o procjenama. Zadnji pouzdan popis stanovništva na Kosovu proveden je 1981. godine, dakle prije gotovo 30 godina, a onaj iz 1991. Albanci su djelomično bojkotirali. Procjene kojima sam se koristio u ovome radu, a koje se nadovezuju i na ranije službene popise stanovništva, kao i na kombinirane izvještaje OSCE-a te kosovskih institucija i nevladinih organizacija, preuzeo sam s internetskih stranica (navedeno na kraju rada u popisu izvora) institucije European

Srbi su na sjeveru Mitrovice, kao i na cijelome spomenutom području, uspostavili paralelne institucije vlasti, pa tim dijelom grada upravlja gradonačelnik iz redova *Srpske radikalne stranke* (SRS), a u koaliciji s DSS-om. Izbore koji su im donijeli vlast, održane 11. svibnja 2008, UN je proglasio nelegalnima.<sup>13</sup> No kako bilo, Bajram Rexhepi, službeni gradonačelnik grada, upravlja samo njegovim južnim dijelom. Ondje je na vlasti njegova stranka, *Demokratska partija Kosova*,<sup>14</sup> dok srpskih predstavnika nema u gradskoj skupštini. Fluktuacija stanovnika iz jednog u drugi dio grada vrlo je slaba. Sjever i Jug egzistiraju kao dva posve odvojena entiteta, a ne kao jedan te isti grad odijeljen tek premošćenom rijekom. Podjela ovdje jest faktična i očita, no nemamo razloga pretpostaviti da je nužno trajna i neizbrisiva. Mostar je bio podijeljen, prije manje od 20 godina i sasvim porušen grad, pa ipak danas postoji jedna gradska uprava, dok ljudi sve više i sve češće prelaze mostove, doslovno i metaforički. Naravno, ne bez problema, predrasuda, sumnje i nepovjerljivosti, ali Mostar danas nije bosanskohercegovački ekvivalent Mitrovice. Drugim riječima, to što je neki formalno jedinstven teritorij u praksi podijeljen, radilo se o gradu ili državi, ne znači automatski da bi podjelu trebalo formalizirati ako po-

---

Centre for Minority Issues (ECMI), koju su 1996. godine osnovala vlade Njemačke, Schleswig-Holsteina (Njemačka) i Danske; više o ECMI-u na stranici: <http://www.ecmi.de/rubrik/3/in+english/>, pristupljeno 6. 5. 2010.

<sup>13</sup> [http://www.ecmi-map.com/map/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=78](http://www.ecmi-map.com/map/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=78), pristupljeno 5. 5. 2010.

<sup>14</sup> PDK; prema nazivu na albanskome jeziku: *Partia Demokratike e Kosoves*.

stoje ikakve šanse da se za sve stanovnike stvore (pred)uvjeti za suživot.

Je li podjela Kosova fantazija nekoliko ideologa, geopolitičkih stručnjaka i "stručnjaka" ili postoje zagovornici te ideje i među srpskim političarima, osobito vladajućima? Tko se protivi podjeli? Kakav je stav međunarodne zajednice? Sve su to pitanja na koja valja pokušati odgovoriti ako ovu temu želimo učiniti relevantnom.

Srbijansko "Ministarstvo za Kosovo i Metohiju" nam samim svojim postojanjem ukazuje da je riječ o prioritarnom političkom pitanju za Srbiju. Traženje sličnog primjera posebnog ministarstva u nekoj zemlji za jedan dio te zemlje ili pak za susjednu državu (ovisno o kutu gledanja) nije rezultiralo uspjehom. Predsjednik Srbije Boris Tadić, kao i ministar vanjskih poslova Vuk Jeremić, vrlo često daju izjave koje se tiču Kosova i srbijanskog stava u vezi s njim, te stoga nije teško zaključiti što "službeni Beograd" misli o tome. Tako je predsjednik u jednoj od mnogobrojnih izjava o toj temi, 6. svibnja 2010. u Požarevcu na proslavi 180. obljetnice Garde Vojске Srbije, rekao da se Srbija "nikada ni po koju cenu neće odreći svog integriteta na Kosovu i Metohiji",<sup>15</sup> a Vuk Jeremić je pak u studenome 2009. u Europskom parlamentu u Bruxellesu rekao da "Srbija nikada neće priznati jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova".<sup>16</sup> U lipnju 2011. Boris Tadić je nakon sastanka s predsjednikom Europskog Vijeća Hermanom Van Rompuyem rekao

---

<sup>15</sup> <http://www.kim.gov.rs/Vesti+Dana/1143/I+Evropska+unija+i+Kosovo.shtml>, pristupljeno 11. 5. 2010.

<sup>16</sup> <http://www.kim.gov.rs/Vesti+Dana/648/Srbija+nikada+nece+priznati+Kosovo.shtml>, pristupljeno 11. 5. 2010.

kako "ima nekih europskih zemalja koje bi htjele da jedan od uvjeta Srbiji za članstvo bude i priznanje neovisnog Kosova. No, to se neće nikada dogoditi. Mi nećemo priznati neovisno Kosovo. To je crvena crta preko koje nećemo preći ma kakve god okolnosti bile".<sup>17</sup> Takvih i sličnih izjava mogli bismo navesti još mnogo i sve bi nam kazivale isto – da Srbija Kosovo smatra svojim integralnim dijelom i da ga se ne namjerava odreći. Je li moguće da je riječ tek o zatvaranju očiju pred činjenicama, tj. pred ireverzibilnom nezavisnošću Kosova? Smatram da se ovdje ipak radi o nečem drugom, točnije, o zauzimanju maksimalističkih pozicija uoči očekivanih novih pregovora o statusu Kosova. Nebrojeno su puta srbijanski državni dužnosnici izjavili da su spremni na kompromis te da albanska strana, inzistirajući na neovisnosti, sprečava bilo kakav dogovor prihvatljiv objema stranama. No što Srbija očekuje od tih pretpostavljenih pregovora? Svaki pomak u odnosu na trenutno stanje čini se kao dobitak. Iako u službenim stavovima državnih dužnosnika podjela kao rješenje nije često isticana, ministar Jeremić je na eksplicitno novinarsko pitanje bi li Srbija razmotrila eventualnu podjelu Kosova odgovorio da je "osnovni razlog zbog kojeg je propala prethodna runda pregovora ... (taj) što su pregovaračke strane unapred izricale šta mora biti ishod procesa",<sup>18</sup> a zatim dodao: "Ne smemo ponoviti istu grešku ukoliko želimo da stignemo do kompromisnog rešenja".<sup>19</sup> Taj odgovor implicira da

je podjela, ako ništa više, a ono sigurno jedna od opcija za srpsku stranu.

Svaki pregovori uključuju najmanje dvije strane, a kad je riječ o Kosovu, možemo govoriti i o više njih, pa je važno imati na umu pozicije ostalih zainteresiranih. Ponajprije, tu mora biti riječi o kosovskim Albancima, odnosno njihovim političkim predstavnicima. Njihova retorika ostavlja mnogo manje prostora za uključivanje podjele među opcije rješavanja problema Kosova. Još i prije neovisnosti, a osobito danas, više od tri godine nakon njezina proglašenja, predsjednik Kosova Fatmir Sejdiu, kao i premijer Agim Ceku, jasno su davali do znanja da podjela zemlje ne dolazi u obzir. Kao primjer neka posluži sljedeća, posve jasna rečenica kosovskog predsjednika otprije nepune četiri godine: "Mogućnost podjele Kosova (je) neprihvatljiva i... njegova (je) teritorijalna cjelovitost neprikosnovena."<sup>20</sup> Može li se onda sada, kada iza sebe imaju priznanje velikih i važnih država i gotovo četverogodišnje razdoblje samostalnosti, očekivati da će biti popustljiviji kad je riječ o suverenitetu nad cijelim teritorijem? Ne postoji niti jedna država na svijetu koja nudi svoj teritorij nekome drugome ili ga s lakoćom i voljno daje, pa se tako ne može očekivati da bi nositelji kosovske politike mogli u bilo kojem trenutku biti blagonakloni spram te opcije. Pritisak izvana ili rat jedini su meni vidljivi razlozi koji bi albansku stranu mogli privoljeti na pregovore koji bi na bilo koji način doveli u pitanje već postignuto. Što zbog uglavnom miroljubive retorike vodećih ljudi na objema stranama, što zbog prisutnosti međunarodnih

<sup>17</sup> <http://dalje.com/hr-svijet/boris-tadic--koso-vo-nikada-necemo-priznati-pa-ni-za-clanstvo-u-eu/362957>, pristupljeno 2. 7. 2011.

<sup>18</sup> <http://www.kim.gov.rs/Intervjui/785/Ocekujem+nastavak+pregovora+o+Kosovu.shtml>, pristupljeno 17. 4. 2010.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> <http://www.jutarnji.hr/sejdiu--podjela-kosova-neprihvatljiva/231659/>, pristupljeno 17. 4. 2010.



snaga i pretpostavljene spremnosti da se eventualni novi sukob spriječi u početku, mislim da rat više nije vjerojatan. Ipak, nakon svega što se događalo na prostoru bivše Jugoslavije u zadnjem desetljeću prošloga stoljeća, bilo bi sasvim neozbiljno u potpunosti odbaciti mogućnost sukoba slabijeg intenziteta. U takvom bi se, možda i insceniranom kratkotrajnom sukobu sasvim sigurno otvorio prostor za hitne pregovore, te bi se tražila nova rješenja. Ne želeći dalje zalaziti u sferu nagađanja i pretpostavki, obratimo pažnju na drugi mogući uzrok pristanka kosovskih Albanaca na pregovore i potencijalne ustupke.

Ratni sukobi u Hrvatskoj ili Bosni i Hercegovini nisu riješeni samo direktnim pregovorima sukobljenih strana ni (isključivo) vojnim pobjedama jednih nad drugima, već važnim i vidljivim posredstvom i uključenošću međunarodne zajednice.<sup>21</sup> O tome se radi i kada govorimo o Kosovu, te ako ikada dođe do ponovnih pregovora Beograda i Prištine, ne ostavljam mnogo prostora dvojabama da u tome procesu neće biti sami. Kakav je (bio) prevladavajući stav međunarodne zajednice, vidljivo je iz same činjenice da je Kosovo ostvarilo željenu nezavisnost. Osobito značajnu podršku pružile su mu Sjedinjene Američke Države, dok je glavna svjetski važna drža-

va protivnik neovisnosti bila – Rusija. Ne ulazimo u ruske unutarnjopolitičke razloge podrške Srbiji u ovome slučaju, no govoreći o nezavisnom Kosovu, stalni ruski predstavnik pri NATO-u u Beogradu je ne tako davno izjavio: “Takva banditska tvorevina ne može da opstane. Srbija će povratiti svoje pravo”.<sup>22</sup> Ton izjave je takav da se može interpretirati i kao prigodno podilaženje i izgovaranje onog za što je Dmitrij Rogozin smatrao da je jednostavno poželjno reći u danom kontekstu (slika 1, vidi priloge na kraju). Još prije tri godine prostor za (eventualnu) podjelu ostavio je i specijalni izaslanik EU-a za Kosovo Peter Feight. “On je rekao da izjava generalnog tajnika UN Ban Ki Moona, o tome da će Srbiji dozvoliti opstanak statusa quo na određeno vrijeme u većinskim srpskim općinama, ostavlja prostor službenom Beogradu da upravlja sjevernim Kosovom i postigne funkcionalnu podjelu Kosova.”<sup>23</sup> To ni tada, kao ni danas ne znači, ali i ne isključuje formalnu, teritorijalnu podjelu među dvjema državama. Ono što ipak govori jest da je ta ideja na određen način ipak prisutna i na Zapadu, odnosno da postoji svijest o važnosti pružanja mogućnosti kosovskim Srbima da se ne osjećaju otrgnutima od svoje zemlje, već da s vremenom lakše prihvate novu političku realnost, ma kakva ona u danom trenutku bila. Stav međunarodne zajednice prema Kosovu nikada nije bio ni jednoglasan ni jednoznačan. Nemamo razloga vjerovati kako je trenutno prevladavajuće mišljenje da je za stabilnost Jugoistočne Europe kosovska neza-

<sup>21</sup> Nemoguće je jednoznačno odrediti pojam “međunarodna zajednica”. Smatram da je to promjenjiva kategorija i da ne uključuje uvijek iste države ili druge političke organizacije (EU, UN, NATO...), kao što nužno ne uključuje ni sve države svijeta. U ovom kontekstu pojam upotrebljavam podrazumijevajući uglavnom stalne članice Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i Europsku Uniju, uvažavajući preklapanja (Francuska, Velika Britanija) te veću političku snagu pojedinih država u odnosu na druge.

<sup>22</sup> <http://www.kim.gov.rs/Vesti+Dana/1136/Srbija+ce+povratiti+svoje+pravo+na+Kosovo.shtml>, pristupljeno 13. 5. 2010.

<sup>23</sup> <http://limun.hr/main.aspx?id=297881>, pristupljeno 11. 4. 2010.

visnost dobro rješenje ujedno i nepromjenjivo. "Očuvanje postojećih granica" opstoji gotovo kao krilatica zadnjih 20-ak godina, koliko pratimo raspad nekadašnjih socijalističkih država u Europi. U promijenjenim okolnostima, radilo se o mišljenju Međunarodnog suda pravde u Haagu, promjeni američke politike zbog nekog drugog, "važnijeg" rata i područja svijeta, jačanju ruskog utjecaja i interesa na ovom prostoru, nezainteresiranosti ili zamoru Europske Unije zbog bilo kakvih unutarnjih i/ili inih razloga, ovisnosti Kosova o gospodarskom i komunikacijskom potencijalu Srbije ili kojem drugom mogućem uzroku poremećaja trenutnog odnosa snaga, sasvim je razumno ostaviti otvoreno pitanje budućih međunarodnih inicijativa i reakcija kada je riječ o Kosovu i (održivom) miru u tom dijelu Balkana.

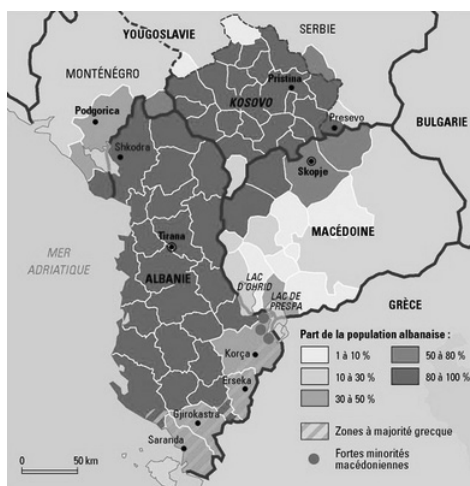
#### 4. Zaključak

Tezu da je "sve počelo na Kosovu, a na Kosovu će i završiti" čuli smo mnogo puta od raspada SFRJ. Problem je s tom i sličnim tezama u tome što je teško odrediti kada je sve počelo, a još teže predvidjeti kada će i kako završiti. Uostalom, kako sam u uvodu ovoga rada napisao, države i granice što ih omeđuju ne smatram vječnima. Na takav me zaključak ne navode ni anarhističke ideje ni pretenzije na crtanje "drugih", "boljih" i "pravednijih" granica, već povijesne činjenice o propalim carstvima, kraljevinama, pa i modernim državama, uz bezbrojna pomicanja granica, iseljavanja i doseljavanja stanovništva te sve druge mijene, uočljive ako promatramo bilo koje društvo kroz povijest. Tematiziranje podjele Kosova stoga vidim aktualnim u trenutku kada je ta država tek u povojima, a funkcionalno i etnički jest podijeljena, pa središnja vlast nema kontrolu nad ci-

jelim državnim teritorijem. Osnovana je i pretpostavka da su novi pregovori o Kosovu mogući, što otvara prostor brojnim potencijalno drugačijim rješenjima problema od sadašnjeg ili trenutnog. Republika Hrvatska više od šest godina nakon proglašenja svoje neovisnosti nije bila cjelovita, dok je dvije godine nakon osnutka trećina teritorija bila izvan ustavno-pravnog okvira države. Drugim riječima, ovaj rad nije prijedlog ni program javnog zagovaranja, već pokušaj analize jednog složenog problema. To što Kosovo nije cjelovito u punom smislu riječi ne znači da to neće postati. No, isto tako, to što je od velikog broja država priznato, u svojim sadašnjim granicama, ne mora značiti da će takvim i ostati pod eventualnim promijenjenim okolnostima. Kosovo je država s bezbrojnim problemima, etničkim konfliktom iza sebe i napetošću protkanom svakodnevicom. Scenarij podjele izgledan je koliko i brojne druge opcije daljnjeg razvoja tamošnje situacije. (Teritorijalna) autonomija Srba na sjeveru zemlje u tom mi se kontekstu čini, barem zasad, najizglednijim (privremenim) rješenjem. Neodgovorenim sam ostavio pitanje s početka – "bi li podjela Kosova bila srpska politička pobjeda i izvlačenje maksimuma iz izgubljene bitke ili bi baš takav rezultat značio prihvaćanje poraza i gubitka ostalog dijela tog teritorija, koji smatraju dijelom svoje zemlje?". Jednoznačan odgovor ne mogu dati ni nakon istraživanja ove teme, jer bi se lako mogao okarakterizirati kao nagađanje o pretpostavljenoj reakciji srpskog naroda i političke elite. Ono što ipak smatram izvjesnim jest da se politički (ne)uspjeh uvijek vrednuje u odnosu na ostvarivo i moguće. Ljepše rečeno: "Prosudi svoj uspjeh po onome čega si se morao odreći da bi to postigao".

## PRILOZI

Karta 1. Etnička rasprostranjenost Albanaca na Kosovu, u Makedoniji i Albaniji



Slika 1. Natpis u sjevernom dijelu (Kosovske) Mitrovice: "RUSIJO, POMOZI!"



## LITERATURA

- Banac, Ivo (1995) *Nacionalno pitanje u Jugoslaviji*, Durieux, Zagreb.
- Đinđić, Zoran (2010) *Jugoslavija kao nedovršena država* (Izabrana dela Zorana Đinđića; knj. 1), Narodna biblioteka Srbije: Fond "Dr. Zoran Đinđić", Beograd.
- Malcolm, Noel (2000) *Kratka povijest Kosova*, DANI, Sarajevo (siječanj); u originalu: *Kosovo: A Short History*, prvi put objavljeno u Velikoj Britaniji, Macmillan, 1998.
- Orlović, Slaviša (2010) *Kosovo i Metohija – između obećane nezavisnosti i faktične podele*, preuzeto sa stranice: <http://www.politikolog.com/files/Podela%20Kosova.pdf>, pristupljeno 20. 4. 2010.
- Slukan Altić, Mirela (2006) *Povijesna geografija Kosova*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb.
- Smith, D. Anthony (1991) *National Identity*, Harmondsworth.
- Cipek, Tihomir i Josip Vrandečić (ur.) (2007) *Nacija i nacionalizam u hrvatskoj povijesnoj tradiciji*, Zagreb.
- The Independent International Commission on Kosovo (2000) *Kosovo report; Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, New York.
- Vujačić, Veljko (2010) *Perceptions of the State in Russia and Serbia: The Role of Ideas in Soviet and Yugoslav Collapse*, preuzeto sa stranice: <http://www.la.wayne.edu/polisci/dubrovnik/readings/vujacic.pdf>, pristupljeno 10. 4. 2010.
- Internetske stranice**
- <http://www.pescanik.net/content/view/999/133/>; pristupljeno 2. 5. 2010.
- <http://www.bitno.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/kosovo-iscrpljuje-srbiju>; pristupljeno 11. 4. 2010.
- <http://www.tportal.hr/vijesti/svijet/14603/Dobrica-cosic-za-podjelu-Kosova.html>; pristupljeno 11. 4. 2010.
- <http://feral.audiolinux.com/tpl/weekly1/article.tpl?IdLanguage=7&NrIssue=1168&NrSection=15&NrArticle=17525>; pristupljeno 2. 5. 2010.
- [http://www.ecmi-map.com/map/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=78](http://www.ecmi-map.com/map/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=78); pristupljeno 5. 5. 2010.
- <http://www.kosovothankyou.com/>; pristupljeno 11. 4. 2010.
- <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5362304,00.html>; pristupljeno 11. 4. 2010.
- <http://www.nacional.hr/clanak/42890/krajni-cilj-vlade-je-podjela-kosova>; pristupljeno 11. 4. 2010.
- <http://www.seebiz.eu/hr/politika/milorad-dodik-podjela-kosova-jedino-realna,70751.html>; pristupljeno 11. 4. 2010.
- <http://dalje.com/hr-svijet/kather--podjela-kosova-nije-dobro-rjesenje/76400>; pristupljeno 13. 4. 2010.
- <http://dnevnik.hr/vijesti/svijet/podjela-kosova-sve-bliza.html>; pristupljeno 13. 4. 2010.
- <http://www.jutarnji.hr/sejdiu--podjela-kosova-neprihvatljiva/231659/>; pristupljeno 17. 4. 2010.
- <http://www.vecernji.hr/vijesti/srbimabih-treba-neovisnost-a-kosovu-podjela-clanak-106>; pristupljeno 15. 4. 2010.

<http://www.ezadar.hr/clanak/pristina-unmik-protiv-podjele-kosova>; pristupljeno 15. 4. 2010.

<http://www.tportal.hr/vijesti/svijet/14603/Dobrica-cosic-za-podjelu-Kosova.html>; pristupljeno 15. 4. 2010.

<http://www.monitor.hr/vijesti/plan-podjele-kosova-na-pet-albanskih-i-tri-srpska-kantona/54033/>; pristupljeno 15. 4. 2010.

<http://www.slobodnadalmacija.hr/Dubrovnik/tabid/75/articleType/ArticleView/articleId/24358/Default.aspx>, pristupljeno 15. 4. 2010.

<http://limun.hr/main.aspx?id=297881>; pristupljeno 11. 4. 2010.

<http://www.kim.gov.rs>; pristupano 27. 4. 2010. – 10. 5. 2010.

<http://dalje.com/hr-svijet/boris-tadic-kosovo-nikada-necemo-priznati-pa-ni-za-clanstvo-u-eu/362957>, pristupljeno 2. 7. 2011.

### Ostalo

Ljetno sveučilište u (Kosovskoj) Mitrovici, *Uvod u međunarodne odnose*, od 14. 7. do 29. 7. 2007. godine.

Međunarodna konferencija *Kosovo i Metohija kao globalni problem* u organizaciji Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, od 14. 11. do 18. 11. 2007.



# *Recenzije*

— |

| —

— |

| —



# TRANSFORMACIJA POLITIČKIH SUSTAVA

Enciklopedija transformacije političkih sustava 20. stoljeća.\* Tako bi se ukratko moglo opisati drugo pre-rađeno i prošireno izdanje autora Wolfganga Merkela, njemačkog politologa svjetskog ugleda, profesora komparativne politike i istraživanja demokracije na Humboldtovu sveučilištu u Berlinu, učenika također svjetski poznatog politologa Klaus von Beymea, kojemu je i posvetio ovo djelo, a koje su za potrebe hrvatske čitateljske publike preveli Mirjana Kasapović i Nenad Zakošek, profesori zagrebačkog Fakulteta političkih znanosti.

U ovom djelu Merkel daje sveobuhvatan prikaz transformacije političkih sustava, najprije objašnjavajući teorijski segment, a potom opisujući transformacije u različitim geopolitičkim regijama na temelju Huntingtonove klasifikacije valova demokratizacije.

Knjiga je podijeljena na sedam poglavlja. U uvodnom poglavlju Merkel se bavi teorijskim okvirom transformacije, u drugom obrađuje prva dva vala demokratizacije, dok se u trećem, četvrtom, petom i šestom poglavlju bavi trećim va-

lom demokratizacije u različitim geopolitičkim područjima: Južnoj Europi, Latinskoj Americi, Istočnoj i Jugoistočnoj Aziji te Istočnoj Europi. Budući da u tim poglavljima utvrđuje da se društvo i država demokratiziraju "iznutra", u završnom poglavlju bavi se pitanjem provođenja demokratizacije "izvana".

Prvo poglavlje (9-113) – teorijski okvir transformacije – služi kao svojevrsno kazalo pojmova u kojem Merkel tipologizira političke sustave po uzoru na Hansa Kelsena (demokracija i autokracija), dodajući i nove jezične kovanice "defektna demokracija" i "usidrena demokracija" kao nove podtipove demokratskog političkog sustava (prvi put objavljene u Merkel, Puhle *et al.*, *Defekte Demokratie*, sv. 1.; *Theorie*, Opladen). Merkel tipologizaciji pristupa deduktivno, u smislu Maxa Webera, jer "kaotično mnoštvo različitih realnih sustava treba sustavno svrstati u neki 'idealni' sklop, i to tako da se misaono-logički uvažavaju bitna obilježja koja karakteriziraju poretke političke vladavine" (10). Kao kriterije klasifikacije političkih sustava Merkel uzima sljedeće parametre:

\* Wolfgang Merkel, *Transformacija političkih sustava – uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije*, Zagreb: Biblioteka Politička misao, 2011, 552 str.

1. legitimaciju vlasti pod kojom zapravo podrazumijeva legitimaciju opsega vlasti, odnosno odgovor na pitanje kako se dolazi na vlast – po načelu narodne suverenosti, po načelu raznih mentaliteta (npr. patriotizma ili nacionalizma) ili po zatvorenom načelu svjetonazora koje predstavlja neprikosnoveno prihvaćanje apsolutne istine; 2. pristup vlasti koji analizira način izbora onih koji vladaju i koji se očituje u tome postoji li univerzalno biračko pravo, podliježe li to pravo određenim ograničenjima ili uopće ne postoji; 3. monopol na vlast kojim se odgovara na pitanje tko donosi obvezujuće odluke – demokratski legitimirane i ustavom predviđene instance (uz potpunu slobodu ili ograničenje aktera veta), samoimenovani despoti ili demokratski nelegitimirani akteri kojima se ustupaju područja izvanustavnog odlučivanja; 4. strukturu vlasti koja označava tko obnaša vlast, je li ona podijeljena između više nositelja (pluralistička), između samo nekoliko njih (polupluralistička) ili je u rukama jedne osobe ili skupine (monistička); 5. pretenziju na opseg vlasti koja označava granicu dokle se vlast može protezati – u spektru od totalitarnih do demokratskih režima može biti neograničena (totalna), obuhvatna, ograničena koja narušava granice pravne države i ograničena koja u potpunosti djeluje u skladu s definiranim i zajamčenim granicama vlasti; 6. način vladanja, koji može biti samovoljan u totalitarnim režimima i graničiti s terorom, ograničeno represivan u autoritarnim režimima te manje ili više u skladu s načelima pravne države u demokratskim režimima.

Iskrpna tipologija političkih sustava (autokratske sustave dijeli na totalitarne i autoritarne, a demokratske na defektne i usidrene sustave) vrlo sistematično pozicionira svjetske političke sustave

(aktualne i one povijesne) u odgovarajuće okvire. Kao realtipove totalitarnih sustava navodi komunistički, fašistički i teokratski režim, a kao realtipove autoritarnih sustava komunistički, fašistički, korporativistički, rasistički, modernizacijski, teokratski, dinastički, sultanistički i rentijerski režim. Realtipovi defektne demokracije su ekskluzivna, enklavna, neliberalna i delegativna demokracija, dok su realtipovi usidrene demokracije većinska i konsenzusna demokracija te predsjednički i parlamentarni sustavi vlasti. U predgovoru hrvatskom izdanju ustvrdio je da je Hrvatska na sigurnom putu iz defektne u konsolidiranu demokraciju pravne države.

Zatim definira i pojmove transformacije (vrlo je bitno razlučiti vladu, režim, državu i sustav, objašnjava kako dolazi do prijelaza iz režima u režim (mijenjanjem režima, promjenom režima, tranzicijom ili transformacijom) te daje prikaz četiriju osnovnih grupa teorija transformacije: teorija sustava, strukturalističkih teorija, kulturalističkih teorija i teorije aktera. Na kraju uvodnog poglavlja bavi se ulogama masa i elita u transformaciji političkih sustava i fazama te transformacije.

Drugo poglavlje (114-153) obrađuje dva demokratska vala i jedan protuval. Po Huntingtonovoj kategorizaciji, prvi val demokratizacije, koji naziva i "dugim valom demokratizacije", obuhvaća period nastanka modernih demokracija od 1828, kada je u SAD-u prvi put više od 50 posto punoljetnih bijelaca imalo biračko pravo (115), do 1922. odnosno 1926, ovisno o tome računa li se kao kraj vala Mussolinijev *Marš na Rim* ili prestanak demokratske vladavine u većini europskih zemalja (Estonija, Letonija, Litva, Poljska, Mađarska, Portugal, Grčka, Španjolska i dr.). Prvi autokratski protu-

val računa se od spomenutih godina do 1942, obuhvaća i turbulentne tridesete godine u kojima je nestala većina južnoameričkih mladih demokracija te njemačka 1933, nakon čega slijedi kratki val demokratizacije do 1962. godine. U tom periodu, nakon Drugog svjetskog rata, dolazi do rađanja poslijeratnih demokracija u poraženim zemljama (Italija, Njemačka i Japan) te do obnove demokracija poslije okupacije (Danska, Norveška, Nizozemska, Francuska, Belgija). Autor obrađuje to područje s posebnim naglaskom na elementima utjecaja (vanjske i unutarnje) politike na poslijeratnu demokratizaciju u ratu poraženih država – Njemačke i Japana – te Italije, čiju su demokratizaciju potaknuli sami Talijani, dok su je u Njemačkoj i Japanu pokrenuli saveznici, tj. ratni poraz. Merkel ističe paradoks sporije konsolidacije talijanskog sustava u odnosu na njemački i japanski, usprkos tome što je Italija sama pokrenula transformaciju iznutra te na tom primjeru pokazuje da to nije dovoljno samo po sebi, već su potrebni drugi društveni i institucionalni elementi da bi se transformacija političkog sustava uspješno privela kraju.

Treći val demokratizacije Merkel prikazuje u narednim četirima poglavljima, ovisno o geopolitičkoj regiji.

U trećem poglavlju (154-189), počevši s Južnom Europom kao regijom iz koje je potekao treći val demokratizacije u 20. stoljeću, autor obrađuje primjere Portugala, Grčke i Španjolske. Portugal je autoritarni korporativistički režim nazvan Estado Novo (formiran u periodu od 1932. do 1974, s dodatnim pridjevom personalistički jer je meritum sustava bio Antonio de Oliveira Salazar, diktator koji je premijersku funkciju obnašao od 1932. do 1968) zamijenio demokracijom uslijed propasti Salazarova *modus* ope-

*randi* održanja na vlasti: pasivizacije stanovništva, o čemu dovoljno govori činjenica da je prijelaz u drugi politički sustav ostvaren pučem izvana (1974) i da su ga vodili vojni časnici u afričkim kolonijama koje su se potom povezale s demokratskim strujama u samom Portugalu. Institucionalizacija je bila duga, počevši od 1974. i puča do 1982. kada su revizijom ustava vojne snage konačno stavljene pod civilnu kontrolu. Nakon toga uslijedila je konsolidacija na više razina (ustavna, predstavnička i dr.), a od 1982. usvojen je parlamentarni sustav kao model vladanja.

U Grčkoj je autoritarni period u obliku vojne hunte trajao od 1967. do 1974. Taj se tip sustava naziva i "nehijerarhijski vojni režim", a okončan je kolapsom kojim je upravljala opozicija režima 1974, kada premijer prijelazne vlade postaje Karamanlis. Sama institucionalizacija trajala je najkraće koliko bilježe međunarodne komparativne studije, od povlačenja vojske u srpnju 1974. do parlamentarnih izbora u studenome iste godine. Proces konsolidacije odvijao se gotovo istodobno s procesom konsolidacije u ostalim navedenim državama. *De facto*, sustav je od početka bio parlamentaran (s potvrdom u reviziji Ustava 1986), stranački sustav preživio je kritične izbore 1981. godine, a jedina zamjerka, ali koja nije utjecala na konsolidaciju demokracije u cjelini, jest nedovoljno organizirana mreža interesnih skupina i grupa.

U Španjolskoj je autoritativni institucionalizirani režim vođe Francisca Franca od 1939. do 1975. ostavio dubok, trag tako da je nakon prijelaza u drugi tip vladavine (pogodbom između elita režima i oporbe) institucionalizacija bila moguća samo jakim konsenzusom objiju strana. Konsenzus je ostvaren, te je uža institucionalizacija potrajala od Zakona

o političkoj reformi iz 1975. do sustava liberalne demokracije proklamiranog u Ustavu iz 1978. koji je stupio na snagu 1. siječnja 1979. Španjolska je u konsolidacijskom periodu prihvatila parlamentarni sustav s kraljem kao poglavarom, a stranačka konsolidacija dala je poseban doprinos konsolidaciji nove demokracije. Zajedničko svim državama jest to da su se sve tri demokracije nastojale konsolidirati početkom osamdesetih godina (172), pa ih je relativno lako usporediti. U usporedbi s demokracijama drugog vala Merkel ističe da je u konsolidaciji južноеuropskih država značajno bilo to što se kod njih "brže konsolidirala državljanska kultura koja podupire demokraciju", tim više što se konsolidacija zbivala u "desetljeću privrednih problema, a ne, kao nakon 1945. u fazi prosperiteta" (189).

Istom shemom Merkel u četvrtom poglavlju (190-245) obrađuje Latinsku Ameriku na primjerima država koje su, svaka iz svog autoritarnog režima, na različite načine prošle fazu institucionalizacije, a neke i fazu konsolidacije demokracije. Usprkos brojnim razlikama u sustavima i načinu prijelaza u demokratske sustave, latinskoameričke zemlje karakteriziraju elementi poliarhije kao važan preduvjet novih demokracija, ali i nedovoljno ispunjenje osnovnih zahtjeva pravne države: "važenje građanskih sloboda i prava i horizontalna odgovornost" (241), što je problem i današnjih demokracija Latinske Amerike. Po Bertelsmannovu indeksu transformacije, u pokušaju demokratizacije najneuspješnije su države Kolumbija i Gvatemala, dok su najuspješnije Urugvaj, Kostarika, Jamajka i Čile. Merkel podrobnije obrađuje slučajeve Argentine, Čilea, Perua, Venezuele, Nikaragve i Meksika.

Argentina je posljednji autoritarni period imala u razdoblju između 1976.

i 1983. u vrijeme vladavine vojne hunte, diktature koja je doživjela kolaps, te je u kratkom periodu tijekom 1982. i 1983. demokracija bila institucionalizirana. U periodu konsolidacije Argentina je imala problem konsolidacije delegativne demokracije, jer je delegativna demokracija u kojoj predsjednici djeluju na rubu ustava u toj državi postala nepisano pravilo (takav način vladanja karakterističan je za Alfonsina, Menema, De la Ruu, Duhaldea i Kirschnera). Stranačka konsolidacija također ne protječe glatko jer usprkos niskom efektivnom broju stranaka i niskoj fragmentaciji, slaba kohezija stranaka i unutarstranačke podjele, piše Merkel, djeluju protiv konsolidacijskog učinka. Pomalo iznenađujuće argentinsku demokraciju na životu održava visoka razina organiziranosti civilnog društva i civilne kulture.

Čile je Allendeov režim 1973. zamijenio modernističkom vojnom diktaturom pod zapovjedništvom generala Augusta Pinocheta koji je 1990. institucionalizirao demokraciju u svojoj zemlji. Taj prijelaz, koji se odvijao od 1988. do 1990, bio je dakle upravljao od starih režimskih elita, te je 1990. u Čileu ponovno vraćena civilna vlast. Te je promjene Merkel nazvao "modifikacijom i korekturom autoritarnog ustava" (209) jer je vojska i dalje imala jak izravan utjecaj na politička zbivanja u zemlji. Stoga se govori o "druvoj institucionalizaciji" koja je potrajala do 2004, kada je konsenzusom različitih političkih opcija u zemlji konačno anuliran njen utjecaj. Konsolidacija demokracije započela je i formalnim slabljenjem vojnih ovlasti (ustavna), stranački sustav ocjenjuje se stabilnim i dovoljno usidrenim, čemu pridonosi i povezanost s razvijenim organizacijama civilnog društva.

Venezuelu Merkel analizira na ovom mjestu u knjizi, iako ona zapravo "važi

za demokraciju drugog vala koja je, međutim, stabilnost iz šezdesetih i sedamdesetih godina kasnije sukcesivno gubila” (195). Zadnja autoritarna vlast bila je u periodu od 1948. do siječnja 1958. kada je došlo do smjene diktatora Péreza Jiménez za vojnim pučem. Institucionalizacijski period Merkel je okarakterizirao kao period kompromisa elita koje su 1958. postigle pakt (privremena vlada nakon Jiménezova bijega) o poštenim izborima krajem iste godine, a koji je dovršen donošenjem novog Ustava 1961. Konsolidacija je započela stabiliziranjem demokracije u prvoj fazi (1958-1983), ali se odvijala na nestabilnim temeljima kojima je poveznica bila naftna renta te je usprkos poštenim i slobodnim izborima koji su se redovito održavali, definirana kao defektna demokracija – *partidocracia*, kako doslovno prenosi španjolski termin Merkel, odnosno vladavina dviju najvećih stranaka koje su se paktovima dogovarale o svim bitnim političkim pitanjima, izolirajući tako druge faktore od sudjelovanja u političkoj areni (period destabilizacije demokracije 1983-1998). Kraj je nade za konačnu konsolidaciju *Chavezova era* koja traje od 1998, a u kojoj se institucionalizirala delegativna demokracija, s golemom koncentracijom moći u rukama predsjednika.

Peru je od 1968. do 1980. bio, kako piše Merkel, “meka socijalno reformska vojna diktatura” (194) dvojice generala, Juana Velasca Alvarada i Francisca Moralesa Bermúdeza, koja je za cilj imala modernizaciju peruanskog društva u okviru korporativističkog modela vladanja, koji je međutim doživio neuspjeh pa su reforme morale biti opozvane, a vojska je bila postupno povučena. Kombinacijom upravljanja odozgo i podupiranja odozdo Peru je u razdoblju 1978- 1980. prošao tranziciju, te je kon-

stitucionalna institucionalizacija dovršena relativno brzo donošenjem Ustava 1979. i održavanjem parlamentarnih izbora 1980. godine. Usprkos uspjehu na početku osamdesetih, konsolidacija u Peruu bila je turbulentna zbog nedovoljne energičnosti elita da je ispravno provedu, što je rezultiralo time da se Peru svrstao među defektne demokracije. U devedesetima (Garcia) upao je u još veću političku krizu, produbljenu Fujimorijevim režimom koji je završio 2000. Stranačka konsolidacija je slaba, kao i razvijenost organizacija civilnog društva, što je najveća prepreka konsolidaciji peruanske demokracije.

Nikaragva je od 1937. do 1979. bila primjer sultanističke diktature obitelji Somoza i njenih bliskih suradnika. Tranzicijski period trajao je dugo, od 1979, kada je revolucijom srušen Somozin režim, do 1990. godine i pobjede Violette Chamorro na izborima. Radi se o periodu, koji se naziva i *sandinistička tranzicija* (prema pristašama revolucionara Augusta Sandina kojeg je ubio sam Anastasio Somoza 1934). Nakon što je vlast preuzela sandinistička oslobodilačka fronta (FSLN), stanje se pogoršalo iz više razloga: snažna protusandinistička politika izvana (najviše iz SAD-a u vrijeme Reagana), loša gospodarska situacija i krvav građanski rat sredinom osamdesetih. Konstitutivni izbori 1990. na kojima je pobijedila opozicija nisu značili dovršenje institucionalizacije, već je to postignuto tek 1995. usvajanjem ustavnih amandmana koji su promijenili odnose snaga u državnoj politici. O konsolidaciji demokracije u Nikaragvi teško je govoriti jer su se turbulencije unutar demokratskih okvira nastavile izborom populista Alemana za čijeg je mandata bujala korupcija, gospodarska kriza se produbila, a nezadovoljstvo raslo. Elite

su vladale paktom s opozicijom od kojeg su samo one imale koristi (Aleman sa sandinistima krajem devedesetih), što je ponovno na vlast dovelo sandinista Daniela Ortegu 2006. godine.

Meksiko je specifičan primjer dugogodišnje vladavine jedne stranke (Partido Revolucionario Institucional), što ga karakterizira kao zemlju s institucionaliziranim jednostranačkim režimom u periodu od 1917. do 1997, s time da se od 1977. do 1979. u toj zemlji odvijala prolongirana tranzicija koja je bila upravljana pregovorima. Sredinom osamdesetih, nakon dužničke krize 1982, postala je jasna potreba za formiranjem opozicije, te je stvoren pokret lijevog centra izvan PRI-a, ojačana stranačka konkurencija labavljenjem zakona iz 1987. i provedeni predsjednički izbori 1988. (pobijedio Carlos Salinas), što je u konačnici dovelo do izbora 1994, "najslobodnijih i najpoštenijih izbora na saveznoj razini" (206) – koji su, iako su bili poštene, bili upitne demokratske kvalitete zbog atmosfere straha uoči njihova održavanja. Proces institucionalizacije demokracije, prema Merkelu, dovršen je predsjedničkim izborima 2000. i pobjedom Vincentea Foxa, čime je okončana 71-godišnja vladavina PRI-a. Konsolidacija u Meksiku teče otežano zbog više razloga. Usprkos uspješnoj stranačkoj i konstitucionalnoj konsolidaciji, ograničenost civilne konsolidacije uvjetovana socijalnom heterogenošću društva, niska politička kultura – posebno kultura prihvaćanja izbornih rezultata, deficit pravne države, problemi narkomafije, krijumčarenje oružja i ljudi te ukorijenjena korupcija velike su prepreke konsolidaciji demokracije.

Konačno, Merkel zaključuje da sve demokracije Latinske Amerike boluje od iste boljke – slabost "na području pravne države; njezine dvije dimenzije,

važnje građanskih sloboda i prava i horizontalna odgovornost" (241).

U petom poglavlju (246-306) Merkel se bavi područjem Istočne i Jugoistočne Azije, gdje su demokratski sustavi i na početku 21. stoljeća iznimka (246). Unutar te regije bavi se autoritarnim režimima Filipina, Južne Koreje, Tajvana, Tajlanda i Indonezije i njihovim prijelazima u demokratski sustav. Kao pokretača transformacije u većini azijskih zemalja Merkel vidi modernizaciju, odnosno socijalnu transformaciju i socijalnu mobilizaciju koje je potaknula teorija modernizacije, u nekim državama brže (Južna Koreja, Filipini, Tajland), a u nekima sporije (Tajvan, Indonezija) (255).

Filipine je obilježio autoritarni sultanistički režim Ferdinanda Marcosa, posebice u periodu od 1972. do 1986. Naime Marcos je na vlast došao demokratskim izborima 1965. te opet 1969, ali je 1972. proglasio ratno stanje i otad vladao samovoljno, okončavši tako demokratski period u životu svoje zemlje. Prijelaz u drugi režim na Filipinima odvijao se brzo, 1986. i 1987. godine. Marcos je, nesvjestan izostanka podrške, 1986. raspisao predsjedničke izbore na kojima su oba kandidata (opozicijska kandidatkinja Corazon Aquino) proglasila pobjedu. U nemirnim tjednima koji su uslijedili izvršen je neuspjeli puč koji je izazvao masovne prosvjede, te je Marcos, shvativši da je neželjen od vlastitog naroda, pobjegao na Havaje, a godine 1987. održani su ustavni referendum i prvi slobodni izbori za Kongres. U fazi promjene/kolapsa režima na Filipinima važnu je ulogu imala mobilizacija iznuđena odozdo, ali u fazi institucionalizacije ipak je najvažnija bila stara politička elita koja je svojim upravljanjem situacijom okončala taj proces. Konsolidacija je bila blokirana zbog stalnih nereda

koje su izazivali lojalisti (pristaše Marco-sova režima) s jedne strane i zbog vlade koja nije bila sposobna nametnuti monopol vlasti s druge strane. Problemi konsolidacije očitivali su se u provedbi izbora (manipulacija glasovima, kupovina glasova i sl.), slabostima pravne države i izuzetno raširenim povredama građanskih prava, koje postoje i danas.

Južnom Korejom je do 1987. vladao birokratsko-vojni režim koji je formiran 1961. pučem mladih časnika predvođenih Park Chung-heeom, koji je vladao do svoje smrti 1979. Kada je Južna Koreja već počela proces liberalizacije nakon njegove smrti, generali Chun Doo-hwan i Roh Tea-woo državnim su udarom vratili državu u autoritarne okove. No usprkos tome u vladavini generala Doo-hwana postojao je visok stupanj građanskih i političkih sloboda, dok je nizak stupanj represije posljedica gospodarskog rasta. Ipak, labave strune režima otvorile su put k njegovoj promjeni, koja se zbilja u dvije godine (1985-1987) kombinacijom odozdo iznuđene mobilizacije i pogodbe. Pregovori su uvelike odredili tijek tranzicije i trajali su do 1987, kada su prekinuti, no do tada je već široki sloj stanovništva bio mobiliziran i treći povratak u okove autoritarizma nije bio moguć jer je vlada procijenila da je mudrije prepustiti se demokratskim tokovima nego angažirati vojne snage za eventualno gušenje pobune. Usvajanjem Ustava i predsjedničkim izborima 1987, a posebice parlamentarnim izborima 1988. okončana je faza institucionalizacije. Konsolidacija je bila "odgođena" usprkos povoljnim pretpostavkama kao što su nesklonost stanovništva nasilju i pozitivna gospodarska slika zemlje na početku tog procesa. S druge strane, konstitutivna konsolidacija, posebice u vidu provedbe prava na političko orga-

niziranje i komunikaciju, otežana je. Sloboda informiranja ograničena je kada je u pitanju Sjeverna Koreja, a Zakon o nacionalnoj sigurnosti daje represivnom aparatu (pre)velike mogućnosti djelovanja, stoga možemo reći da Južna Koreja nije uspjela dostići maksimum u konsolidaciji demokracije.

Tajvanom je od 1949. do 1988. upravljao jednostranački režim Kuomintanga nazvan modernizacijskom diktaturom, pod vodstvom Chiang Kai-sheka i njegova sina Chiang Ching-kuoa. Sedamdesetih godina prošlog stoljeća započela je promjena sustava upravljana odozgo kao rezultat stvaranja oporbe koja je nastala kao odgovor na krizu legitimnosti režima. Stare upravljačke elite pritom su tolerirale djelovanje nestranačkog pokreta Dangwai kojem je omogućeno i sudjelovanje na lokalnim i nacionalnim izborima. Iz pokreta je kasnije istupila prva opozicijska stranka – Demokratska stranka napretka. Ovdje Merkel ističe i jak utjecaj vanjskih čimbenika na promjenu režima, ponajprije povezivanje SAD-a u vrijeme Nixona s NR Kinom, što je dovelo do izolacije Tajvana. Institucionalizacija demokracije bila je dugotrajna, odvijala se u četiri faze i okončana je 1997. dopunom Ustava u kojoj je očuvan sustav podjele državne vlasti na pet grana (kineski): izvršno tijelo (premijer i kabinet), zakonodavno tijelo (parlament), nadzorno tijelo (neka vrsta vrhovnog revizorskog suda), sudbeno tijelo (najviše pravosudno tijelo države) i tijelo za odabir (činovnika) (271). U fazi konsolidacije Tajvan je prihvatio predsjedničko-parlamentarni sustav vlasti. Tajvansku konsolidaciju Merkel naziva uznapredovalom zbog stabilnih središnjih institucija vlasti, što se i potvrdilo u ožujku 2000. godine prilikom smjene vlasti na predsjedničkim izborima (DSN

i KMT) te godinu kasnije na parlamentarnim izborima. Merkel posebno ističe ulogu Visokog sudbenog vijeća (Ustavni sud) koje je aktivno poduprlo politiku demokratizacije na početku tranzicije (presudama o ograničavanju vojnih i policijskih ovlasti i dr.). Tranzicija je ovoj zemlji donijela i nacionalni identitet, jer se od promjene režima mnogo više ljudi izjašnjava Tajvancima nego Kinézima (285).

Tajland ima dugu autokratsku tradiciju sustava vlasti – od 1932. godine može se svrstati u skupinu birokratsko-vojnih režima. Otada je bilo mnogo zamjena čistih vojnih režima kvazicivilnima i obrnuto (252). Od ranih sedamdesetih takvi se režimi smatraju poludemokratskima zbog otvaranja i liberalizacije poretka, što je u osamdesetima dovelo do institucionalizacije mekog autoritarnog režima. Krajem osamdesetih (1988) počinje kratka demokratska faza koja traje do 1991, kada je zbog nezadovoljstva režimom izveden vojni puč na čelu s generalom Suchindom. On je 1992. godine, nakon masovnih prosvjeda u kojima je intervenirala vojska, odstupio s premijerskog položaja te je instalirana prijelazna vlada. Način promjene režima kombinacija je promjene upravljane odozgo (parlamentarni izbori) i iznuđene odozdo (sprečavanje vojske u naumu da i dalje vlada). Uzrok promjena režima može se tražiti isključivo u unutarnjoj politici Tajlanda jer se vojni režim prečesto koristio represijom kao sredstvom dobivanja političke moći, što se u konačnici pokazalo taktički lošim rješenjem situacije. Proces institucionalizacije dovršen je izborima za Predstavnički dom 1992. godine, kada su na snagu stupile i izmjene Ustava po kojima je “u okviru postojeće ustavne monarhije ostala sačuvana struktura dvo-

domnog parlamentarnog sustava” (272). Značajne ustavne reforme u vidu jačanja položaja premijera, uvođenja konstruktivnog glasovanja o nepovjerenju, uvođenja mehanizma koji omogućava uravnotežen i objektivan izbor sudaca i dr. ipak nisu uspjele spriječiti neuspjeh konsolidiranja tajlandske demokracije. Naime godine 2006. izbio je puč kraljevskih snaga udruženih oko vrhovnog zapovjednika vojske generala Boonyaratklina. Motiv za puč bilo je konstantno slabljenje uloge vojske i za demokratski režim neprihvatljiv način vladanja tajlandskog premijera Thaksina Shinawatre (2001-2006), bogatog poduzetnika koji je ograničio slobodu medija, postavljao na političke funkcije podobne osobe te za vrijeme svog mandata, slanjem vojske u suzbijanje pobuna, često kršio ljudska prava. Stoga je Tajland danas na raskrižju na kojem treba riješiti nekoliko unutardržavnih problema (problematični potencijalni konsenzus među elitama u budućnosti i jačanje institucija) kako bi neometano mogao odabrati demokratski put.

Indonezija je većinu druge polovice 20. stoljeća bila tzv. *upravljana demokracija*, što je u političkom smislu bio sinonim za vrstu autoritarnog sustava, još od 1957. kada je demokratski izabrani predsjednik Sukarno objavom rata dokučio demokratski sustav te u autoritativnom stilu vladao sve do puča 1965. Nakon toga je smijenjen (i formalno 1967), a vlast je preuzeo general-bojnik Suharto, izabran za predsjednika 1968, koji je također državom vladao autoritarno. Merkel njegov režim označava kao “vojno-birokratski režim u kvazicivilnom ruhu” (254). Takva vladavina okončana je 1998. smjenom vlasti uslijed masovnih demonstracija. Smjena vlasti bila je slična kao i u Tajlandu – kombinacija



demokratizacije iznuđene odozdo i započete odozgo. Naime uslijed vanjskih ekonomskih procesa odnosno njihova utjecaja na promjene u državi, predsjednik Suharto dao je ostavku. Od svih navedenih zemalja Indonezija je država na čiju su promjenu režima vanjske promjene najsnažnije utjecale (ekonomska kriza u regiji). Prijelazna vlada predsjednika Habibiea provela je reforme nužne za održavanje slobodnih i poštenih izbora 1999, kada je izabrana nova vlada na čelu s predsjednikom Wahidom. Tada je započeo proces institucionalizacije demokracije, ali većina ljudi koji su u njemu sudjelovali zapravo je potjecala iz Suhartova režima. Pristupilo se reformama Ustava, posebno odredaba koje se tiču sustava vlasti, jer je Indonezija imala Ustav skrojen po mjeri predsjednika. Razdoblje konsolidacije bilo je teško zbog toga što je Indonezija zemlja slabijeg socio-ekonomskog položaja. Nakon što je u srpnju 2001. smijenjen predsjednik Wahid i izabrana njegova zamjenica Megawati Sukarnoputro, došlo je do konfuzije u tumačenju Ustava jer iz starog Ustava (1945) nisu preuzete formalne odredbe o novonastaloj situaciji. Stabilizaciju je donio izbor generala Susila Bambang Yudhoyonoa za predsjednika 2004. Nestabilnost je rezultat multietničke indonezijske zajednice i čestih sukoba, koji su prijatna demokratskoj transformaciji zemlje. Postojanje pobunjeničkih grupa i česte intervencije vojske dodatno otežavaju situaciju. Stoga Indoneziju čeka dug i mukotrpan put ka završetku konsolidacije demokracije.

U šestom poglavlju (307-418) predmet je Merkelova interesa Istočna Europa. To je zadnja geopolitička regija koju obrađuje u sklopu trećeg vala demokratizacije, obuhvativši podregije Balkana te Poljsku, Čehoslovačku i DR Njemačku,

koje su kroz faze institucionalizacije demokracije stvorile ne samo nove sustave nego i države u Europi. Na kraju komparira Mađarsku, Poljsku, Rusiju i Bjelorusiju ocjenjujući uspješnost transformacije njihovih političkih sustava. Poglavlje počinje opisom specifičnosti vala demokratizacije u tom području te preuzima McFaulovu tezu o Istočnoj Europi kao jednom od najneuspješnijih područja kad je riječ o prelasku iz totalitarnih u demokratske režime, jer "od 28 postkomunističkih država samo se osam razvilo u liberalno-demokratske režime (Česka, Estonija, Letonija, Litva, Mađarska, Poljska, Slovenija i kasnije Hrvatska)... ostatak su diktature i liberalno-tranzicijski režimi" (307). Naime ono što Istočnu Europu čini posebnom u odnosu na druge regije jest to da su se tu odvijala tri procesa transformacije – politička (prijelaz iz diktature u demokraciju), privredna (s planske na tržišnu privredu) te državna transformacija (npr. u SSSR-u i Jugoslaviji) (307). Stoga Merkel detaljno opisuje tri grupe problema vezanih uz demokratizaciju postkomunističkih sustava: problem stvaranja nacionalne države, problem demokratizacije i problem preobrazbe gospodarstva. Ukratko, problem stvaranja nacionalne države sastoji se u tome što je opći društveni konsenzus teže postići u društvima sastavljenim od različitih etničkih, jezičnih, vjerskih i drugih skupina i kultura jer se u "ustavnu arhitekturu zemlje mora uvesti puno više elemenata konsenzusa i prava veta", što omogućuje političkim elitama da sabotiraju proces reforme odbijajući taj kompromis (311). Problemi demokratizacije uglavnom se mogu sažeti u proces koji treba proći tri hijerarhijske etape – prvo treba formirati kolektivni identitet, odnosno političku zajednicu koja će, nakon što se na toj osnovi razvi-

je suverena državnost izvana i iznutra, poslužiti kao temelj druge razine koja se konstituira i normira ustavnim i zakonskim normama, temeljem koje pak djeluju politički akteri (pri donošenju odluke, ostvarivanju interesa i postupanju po ostalim ovlastima određenim ustavom) (311). Važno je da svaka od tih razina bude na pravi način ispunjena kako bi se prešlo na višu, odnosno kako bi viša razina mogla funkcionirati ispravno. Treća grupa problema jest preobrazba privrede, što je izuzetno osjetljivo područje za političke elite koje često nakon prvog pobjedničkog zanosa gube na drugim izborima upravo zbog toga što su pokrenule gospodarske promjene koje građani u postkomunističkim zemljama najčešće ne dočekuju s oduševljenjem. U pravilu ih smjenjuje manje radikalna opozicija najavom postupnih (!) reformi, a nakon što se ni one ne provedu, u većini zemalja na vlast se vraća prvotna vlada (iznimka je Češka 1996). Osim toga problem je i nedosljednost privredne politike većine vlada, koje neposredno nakon pobjede najavljuju radikalne reforme, međutim nakon nekog vremena entuzijazam oko njihova provođenja polako opada jer imaju sve manju potporu naroda. Stoga, da bi osvojile još jedan mandat, zadnjih godinu-dvije uglavnom održavaju *status quo* (321).

Prijelazi u druge režime imali su različite oblike.

Tako je regija Balkana poslužila kao primjer za promjenu sustava upravljaju odozgo (posebno Albanija, Bugarska i Rumunjska). U Albaniji je nakon prve inscenirane promjene sustava i izbora 1991, koje su inicirale stare elite želeći stvoriti privid demokracije nakon nemira koje je izazvala opozicija zbog neprižnavanja regularnosti izbora, režim ipak konačno promijenjen 1992. Bugarska

je promijenila režim na sličan način – 1989. pučem unutar same Komunističke partije smijenjen je Živkov koji je na vlasti bio od 1954. Kao i u Albaniji "postkomunistička" stranka osvojila je većinu u parlamentu na prvim izborima 1990, no legitimnost pobjede osporavala je oporba, što je naposljetku rezultiralo novim izborima 1991. na kojima je pobijedio Savez demokratskih snaga. Rumunjska je najbolji primjer za ovakvu promjenu režima zbog toga što je prvi predsjednik Rumunjske nakon pada Ceausescua, Iliescu, bio pripadnik stare elite koji je svoj mandat potvrdio i na demokratskim izborima 1992. Tek je na izborima 1996. poražen od opozicijskog kandidata. To se vrijeme smatra i završetkom (u Istočnoj Europi najdulje) transformacije kontrolirane od starih elita.

Poljska je primjer za pogodbenu promjenu sustava, čije korijene treba tražiti još u osamdesetim godinama, u štrajkovima sindikata Solidarnost koji je general Jaruzelski zabranio, no to je samo ojačalo zajedništvo poljskog naroda. Na obje strane, i u režimskim elitama i u opoziciji prevladale su umjerene struje, te su razgovori o promjeni sustava započeti 1988. rezultirali pogodbom oko izbora za Sejm i ovlasti predsjednika 1989. godine. Nakon toga, iste godine, uslijedili su "poluslobodni" parlamentarni izbori, 1990. izbori za predsjednika te prvi slobodni izbori 1991. godine (333).

Kolaps režima u Čehoslovačkoj dogodio se u tri burna tjedna koja su završena dolaskom na vlast čehoslovačkih disidenata i zabranom komunistima da na bilo koji način sudjeluju u transformaciji. Nastupio je opći štrajk – nakon što su policija i vojska otkazale poslušnost i odbile pucati na svoj narod, a istaknuti dužnosnici ubrzano prelazili na stranu prosvjednika, komunistički je parlament

krajem 1989. izabrao Vaclava Havela za prvog predsjednika države. U lipnju 1990. pobjedom češkog Građanskog foruma i slovačke Javnosti protiv nasilja na parlamentarnim izborima završena je faza transformacije režima. Kao poseban slučaj kolapsa režima Merkel navodi DR Njemačku jer je uz kolaps režima došlo i do kraja države s obzirom na to da se cijeli režim temeljio na Jedinствenoj socijalističkoj partiji Njemačke (SED) koja je krajem osamdesetih izgubila sve razine legitimacije koje režim može imati (privrednu, političku, razinu pravne države i države blagostanja, ideološko-moralnu i nacionalno-državnu [336]) te pod vanjskim (promjene u susjednim zemljama) i unutarnjim pritiskom (masovni prosvjedi i bjegovi iz DDR-a), 1989. odstupila s političke scene (341).

Osnivanje države kao oblik promjene sustava karakteristično je i za baltičke demokracije, koje su prošle sličan put. I Estonija i Litva i Letonija bivše su države SSSR-a u kojima je promjena režima prošla glatko jer su komunisti ohrabreni liberalizacijskom politikom Mihajla Gorbačova postigli dogovor s nacionalnom opozicijom. Primjerice u Estoniji su pučka fronta i komunisti imali jedinstven stav prema Moskvi i odbacivali su politiku radikalne opozicije o postupanju s ruskom manjinom (30,3%). S druge strane, pobjedom pučke fronte u proljeće 1990. započeo je proces marginalizacije radikalne opozicije koji je okončan donošenjem Deklaracije o neovisnosti od strane Vrhovnog sovjeta Socijalističke Sovjetske Republike Estonije. Međutim proglašenjem neovisnosti pripadnici političke elite nisu odmah eliminirani iz vlasti, već su kao i u Čehoslovačkoj “promijenili stranu” i aktivirali se u pučkoj fronti te tako ostali politički aktivni i u novom poretku. U Letoniji, gdje

je udio ruske manjine iznosio čak 34%, promjena režima započela je demonstracijama 1987. koje su završene sukobima zbog intervencije sovjetskih snaga. Iduće godine osnovana je pučka fronta kojoj su se, kao i u Estoniji, priključili pripadnici starog sovjetskog režima te i nakon proglašenja nacionalne neovisnosti ostali u vrhu vlasti. Letonski pokret za nacionalnu neovisnost prisilio je umjerenu pučku frontu da zahtijeva proglašenje neovisnosti, te mu je pristupilo i jedno krilo komunističke partije Letonije pod vodstvom Anatolija Gorbunovsa (predsjednika Vrhovnog sovjeta). Izbori su održani u proljeće 1990, ali je pučka fronta dobila samo trećinu mandata. Gorbunovs je postavljen za predsjednika parlamenta. Taj preobražaj, kao i u Estoniji, karakterizira dogovor umjerenih strana režima i opozicije, te ako gledamo strukturu unutar političkih institucija, podjela vlasti između režimskih mekolinijaša i umjerene opozicije. Kasnije dolazi do jake diferencijacije stranačkog sustava, pučke su fronte zbog unutarnjih podjela postale razjedinjene, odnosno, kako kaže Merkel, “postale su žrtve vlastitog uspjeha što je tipičan transformacijski obrazac mnogih širokih proturežimskih koalicija” (347). U Litvi je pokret pučke fronte – Sajudis – nastao 1988. Bio je udruženje različitih političkih institucija i organizacija i također je imao mnogo visokorangiranih komunistu u svojim redovima, no usprkos tome već na početku su prevladale radikalne nacionalističke struje. Prvi slobodni izbori održani su 1989, a Litva je prva od baltičkih zemalja proglasila državnu neovisnost u ožujku 1990. Već u ljeto 1992. dolazi do smjene pučke fronte i Sajudis predaje vlast postkomunistima oko Brazauskasa koji iste godine postaje predsjednik države.

Vežano za segment institucionalizacije demokracije Merkel za svaki od tipova demokratskih sustava po Shugartu i Careyu navodi jednu državu kao primjer. Kao primjer parlamentarnog sustava vlasti navodi Mađarsku jer ima klasičnu podjelu karakterističnu za parlamentarni sustav vlasti, zakonodavno tijelo, dvodijelnu izvršnu vlast, neovisno sudstvo (sudove, državno odvjetništvo) te ustavni sud s brojnim ovlastima.

Poljska je primjer parlamentarno-predsjedničkog sustava vlasti. U tom mješovitom polupredsjedničkom sustavu predsjednika bira izravno narod, a vlada ima dvostruku političku odgovornost (parlamentu i predsjedniku). Jake ovlasti predsjednika znatno su smanjene u travnju 1997. godine.

Rusija s naglašenim položajem predsjednika republike spada u predsjedničko-parlamentarni sustav vlasti. Nakon sukoba zagovornika parlamentarizma s jedne strane i prezidencijalizma s druge, Ustav proglašen 1993. naginje prezidencijalizmu upravo zbog te snažne uloge državnog poglavara, koja je produbljena i "ustavnom praksom" predsjednika Jeljcina. Ne postoji ravnoteža unutar triju grana vlasti, što je bitno otežalo daljnju konsolidaciju demokracije.

Predsjednički sustav vlasti karakterističan je za Bjelorusiju – predsjednik ima velike ovlasti, imenuje i nominira vladu, a izvršna i zakonodavna vlast ustavno su jasnije razdvojene nego u parlamentarnim sustavima. No Bjelorusija je ipak relativno nestabilna upravo zbog tog modela predsjedničkog sustava vlasti, koji je na snazi od Ustava 1994. kada je Lukašenko postao predsjednik. Nakon ustavnog sukoba s parlamentom, 1995. i 1996. ustavnim je promjena dodatno povećao svoje ovlasti.

U poglavlju u kojem sagledava konsolidaciju Merkel uspoređuje sve navedene primjere na svim razinama: ustavne konsolidacije, predstavničke konsolidacije, konsolidacije ponašanja aktera veta i konsolidacije građanskog društva.

Na razini ustavne konsolidacije Mađarska ima umjereno pluralistički sustav, nema velike ideološke polarizacije da bi bila ugrožena demokracija niti ima relevantnih protusustavnih stranaka. Defekt se očituje u slabo izraženoj društvenoj usidrenosti političkih stranaka, navodi Merkel, koji smatra da su "vladajuće istočnoeuropske stranke u još većoj mjeri 'etatizirane' nego njihovih zapadnoeuropski pandani. Ako se ta diskrepancija između nedostatka društvene ukorijenjenosti i monopolističke okupacije državne moći ne smanji političke stranke neće biti dostatno sposobne ostvariti svoju predstavničku i posredničku funkciju prema državi i društvu" (385). Ipak, mađarski se sustav smatra najkonsolidiranijim od svih ostalih sustava. U Poljskoj je konsolidacija stranačkog sustava bila otežana zbog loše konstruiranog izbornog sustava, te je imala najveću fragmentaciju u prvom zakonodavnom mandatu (više od 10 stranaka). Društvena usidrenost stranaka još je slabije izražena nego u Mađarskoj, što se očituje u niskoj izornoj participaciji i slabom povjerenju u stranke (rijetko kad na izborima odaziv birača prelazi 50%). U Rusiji je proces stranačke konsolidacije "zapeo" u Jeljcinovo doba zbog prejakih interesnih sfera, odnosno, kako navode Boss i Steinsdorff, "predsjednik države i vlade nemaju najvažniju osnovu svoje moći u strankama nego u državnim lobbijima" (387). Fragmentacija je relativno velika, kao i volatilnost i polarizacija stranačkog spektra. Problem je i nedovoljna usidrenost stranaka u društvu,

koje imaju nedosljedne programe te loše i nestalne organizacijske strukture, što rezultira malobrojnim članstvom, olakšava raskol u strankama, potiče osnivanje novih i zapravo slabi ulogu političkih stranaka uopće. Bjelorusija je još nestabilnija od Rusije, i to ponajprije zbog odnosa predsjednika Lukašenka prema strankama i nedostatka političke kulture u zemlji. Kao posljedica takvog stila vladanja stranke su slabo usidrene u društvu, heterogene su kao u Rusiji i imaju slabu organizacijsku strukturu, što rezultira malim brojem članova i slabim odazivom birača na izbore.

Konsolidacija na razini posredničkih struktura (stranaka i udruženja) u svim se četirima zemljama razvijala različito. Mađarska se ističe kao svijetli primjer u odnosu na ostale zemlje. Najbliže Mađarskoj je Poljska, a glavni je problem u tim dvjema državama nedovoljna društvena ukorijenjenost stranaka. Političke stranke u Rusiji imaju tek sekundarnu ulogu u procesu državnog odlučivanja, kao i u Bjelorusiji u kojoj zbog stila vladanja predsjednika Lukašenka mreža političkih stranaka gotovo da i ne postoji. Prostor konsolidacija putem udruženja u svim je zemljama slabo iskorišten, no i tu je najviše napredovala Mađarska, nešto manje Poljska, dok u Rusiji i Bjelorusiji konsolidacija udruženja nije vidljiva.

U dijelu konsolidacija ponašanja aktera veta Merkel navodi Mađarsku i Poljsku kao zemlje u kojima nije bilo tipičnih opasnosti od jakih aktera veta (kao što su u Latinskoj Americi moćni veleposjednici). Za razliku od Mađarske i Poljske u Rusiji i Bjelorusiji (406) nema investicija i vlada skepsa prema "neodlučnim i nekonzistentnim mjerama političke i privredne reforme" (403). Glavna opasnost u tim zemljama dolazi iznutra,

od izabrane izvršne vlasti, konkretno od predsjednika države, u Bjelorusiji od Lukašenka, u Rusiji prikriveno od Jeljcina, a otvoreno od Putina.

U odlomku o konsolidaciji građanskog društva Merkel preuzima od drugih autora ili sam daje analize raznih segmenata građanskog društva u zemljama Istočne Europe. Ukratko, što se tiče povjerenja u državne institucije i društvene organizacije, u postkomunističkim zemljama ljudi u prosjeku najviše vjeruju policiji, crkvi, vojsci i sustavima socijalnog osiguranja, dok najmanje povjerenja imaju u sindikate. Indeks jakosti civilnog društva najveći je u Istočnoj Njemačkoj, slijede Slovačka, Češka, Estonija i dr. U prikazu konsolidacije demokratske političke kulture najveći indeks ima Slovenija, zatim Češka i Estonija, Mađarska i Hrvatska, Slovačka, Poljska, Litva i dr.

Zaključujući poglavlje o konsolidaciji istočnoeuropskih zemalja, Merkel na temelju indeksa sveukupne konsolidacije formira pet skupina država. U prvoj se nalaze one koje su proces konsolidacije uspješno završile – Slovenija, Češka, Estonija, Mađarska, Hrvatska, Poljska, Litva, Slovačka. U drugoj grupi su zemlje koje u sljedećih nekoliko godina očekuje dovršetak tog procesa – Bugarska, Letonija i Rumunjska. Skupinu nekonsolidiranih demokracija čine Makedonija, Albanija, Srbija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina, dok je Rusiju i Moldaviju zbog izuzetnih demokratskih defekata svrstao u četvrtu skupinu. U posljednjoj je skupini samo Bjelorusija, koju Merkel jedva smatra demokracijom.

U sedmom poglavlju (419-482) autor se bavi pitanjem demokratizacije "izvana", ističući tu demokraciju kao dodatan element koji se nadograđuje na uspješno obavljenu demokratizaciju "iznutra". U okviru "izvanjske" demo-

kratizacije Merkel tematizira problem odabira tog puta, odabira pravog trenutka za taj put, strategije te problem evaluacije promicanja demokracije. Kao poseban predmet proučavanja izdvaja povezanost demokracije i rata: utječe li rat na demokraciju, ratuju li demokracije manje, je li rat preteča uspostave demokracije, neka su od pitanja koja čitatelju postavlja Merkel, pomažući mu da uz rezultate empirijskih istraživanja pronade odgovore.

Na samom kraju autor daje svoju prognozu budućnosti, koja glasi jednostavno – *status quo*. Naime on je empirijskim istraživanjem zaključio da je u desetogodišnjem periodu (1995-2006) podjednak broj režima krenuo prema autokraciji i demokraciji, tako da smatra da će se taj trend nastaviti i dalje.

Izuzetno koristan i dugo očekivan hrvatski prijevod ovog Merkelova djela važan je svim analitičarima s područja

komparativne politike jer su na jednom mjestu vrlo pregledno opisani politički sustavi svijeta koji su prošli proces transformacije (iako Hrvatska nije posebno navedena, Merkel u predgovoru hrvatskom izdanju ističe napredak koji je postigla u kratkom vremenu, od 2000. kada ju je Freedom House označavao kao "djelomično slobodnu, ali je samo 10 godina poslije Hrvatska otklonila mnoge od teških defekata i na putu je prema konsolidiranoj demokraciji pravne države" [1]). Sistematičnost djela, koje na jednom mjestu i uz velik broj primjera iscrpno i precizno tipologizira političke sustave, definira faze transformacije i političke oblike transformacije te pruža geopolitički pregled tih zbivanja njegova je najveća kvaliteta i razlog zašto bi svi koje zanima ta tematika, a posebno analitičari iz područja političke znanosti i studenti političkih znanosti trebali imati ovu knjigu u svom radnom prostoru.

*Barbara Mašić*

# STEERING FROM THE CENTRE

Kao odgovor na promjene koje su zahvatile javni sektor od 1980-ih, u posljednja dva desetljeća raste istraživački interes za problematiku uloge i funkcija političkog centra u procesima vladanja.\* Jedan od najnovijih znanstvenih doprinosa tom području svakako je *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, urednička knjiga eminentnih politologa Carla Dahlströma, B. Guya Petersa i Jona Pierrea, koja nudi komparativnu analizu fenomena jačanja centara vlade u zapadnim demokracijama. Reforme u sklopu Novoga javnog menadžmenta (NJM) i mrežnih pristupa upravljanju dovele su do smanjenja nadzora nad *policy*-procesom od strane političkih vođa, reduciranja uloge državnih službenika u procesu upravljanja te do problema koordinacije i koherentnosti u javnom sektoru – promjene koje Peters obuhvaća pojmom decentriranja (*decentring*). U uvodnom dijelu identificirana su tri osnovna obrasca reakcije vlada na nove izazove s kojima se suočavaju: “prepuštanje” (*Letting Go*), “izdržavanje” ( *Holding On*) i “povratak centru” (*Restoring the Centre*). Prva strategija zapravo nije odgovor na proce-

se decentriranja, već nastavak devolucije ovlasti i funkcija iz političkog središta na druga tijela, agencije, podnacionalne razine, međunarodne institucije itd. U drugom slučaju dolazi do konkretne reakcije vlade, odnosno nastojanja da jezgra vlasti zadobije veći upravljački potencijal politizacijom uprave. Konačno, treći obrazac daje cjelovit odgovor na problem decentriranja osnaživanjem koordinacijske i strateške sposobnosti predsjednika država i premijera te jačanjem mogućnosti usmjeravanja u javnome sektoru. U poglavljima koja slijede obrađuju se države koje pripadaju različitim administrativnim tradicijama (kontinentalna, anglosaksonska i skandinavski) ne bi li se odgovorilo na tri temeljna istraživačka pitanja: kojim se strategijama koriste vlade kako bi se suočile s izazovima decentralizirane okoline; koji čimbenici objašnjavaju razlike u vladinim strategijama reafirmacije kontrole i povećanja koordinacije; te koji su *policy*-učinci pojedinih strategija.

Komparativni dio knjige započinje pregledom kontinentalnih zemalja: Francuske, Njemačke i Italije. U usporedbi s drugim dvama tradicijskim kla-

\* Carl Dahlström, B. Guy Peters, Jon Pierre, *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, University of Toronto Press, Toronto, 2011, 288 str.

sterima, tu skupinu obilježavaju slabije centralizacijske tendencije, što se može objasniti ograničenijim reformama u sklopu NJM-a te postojanjem snažnoga političkog centra i hijerarhijskoga administrativnog sustava (posebno u slučaju Francuske i Njemačke). Poglavlje o Francuskoj prikazuje trendove političkog upravljanja i koordinacije u četiri faze. Autori najprije daju kratak povijesni pregled uspostavljenih organizacijskih formi i metoda nadzora institucionaliziranih tijekom posljednjih nekoliko desetljeća. Pritom je ključno postojanje stoljećima dugog procesa centralizacije koji podrazumijeva snažnu izvršnu vlast, mehanizme centraliziranog nadzora i hijerarhijski administrativni model uz snažnu politizaciju kao način nadzora uprave, iako se ne mogu previdjeti određeni centrifugalni utjecaji, poput relativne autonomije i zasebne kulture pojedinih ministarstava. Efekti decentralizacije, koja je od početka 1980-ih uzdrmala hijerarhijski način vladanja, ispituju se u drugome poglavlju. Slijedi prikaz poduzetih neomenadžerskih mjera od početka 2000-ih s ciljem financijskih ušteda i uvođenja novih oblika "menadžerske koordinacije". U posljednjem dijelu objašnjavaju se organizacijske promjene koje su započele već početkom 2000-ih, a kulminirale sa Sarkozyjevim dolaskom na vlast u novoj strategiji ponovne centralizacije, jačanja političke kontrole nad upravom i reafirmacije liderske uloge predsjednika države.

Njemačka politologinja Julia Fleischer pokazuje da osobitost njemačkog slučaja proizlazi iz toga što posljednjih desetljeća nije došlo do radikalnih reformi u pogledu devolucije ovlasti na niže razine ili delegiranja funkcija (kvazi)autonomnim agencijama, zbog čega se ne može govoriti o značajnijem "po-

vratku centru" kao odgovoru na promjene u javnome sektoru. Drugim riječima, snažna pozicija kancelara stalna je odlika njemačkoga političko-upravnog sustava. Razmatrajući ulogu političkog centra u *policy*-procesu, autorica objašnjava na koji način regulativni (federalizam, koalicijske vlade), normativni (*Rechtsstaat*-tradicija, političko imenovanje državnih službenika) i kognitivni čimbenici (ključna uloga ministara unutar izvršne vlasti – *Ressortprinzip*) oblikuju centar vlade primarno kao *policy*-koordinatora, a tek sekundarno kao *policy*-inicijatora.

Talijanski slučaj evolucije jezgre izvršne vlasti vrlo je zanimljiv, ali istovremeno i problematičan. Francesco Stolfi to pokazuje na trima razinama – u političkoj i institucionalnoj konstelaciji moći unutar kabineta, na administrativnoj razini i u procesu regionalizacije. Do početka 1990-ih institucionalna pozicija talijanskog premijera i ministra financija bila je razmjerno slaba, što je znatno ograničavalo njihovu ulogu koordinatora. Krajem 1990-ih međutim dolazi do (privremenog) porasta političke moći premijera zahvaljujući reformama izbornoga i stranačkoga sustava te određenim efektima personalizacije politike. No već od početka 2000-ih može se pratiti silazni trend. Jedan dio objašnjenja leži u patološkim učincima personalizacije, jer je premijer bio nadasve okupiran medijskim aktivnostima usmjerenima na vanjski imidž vlade, posve zanemarujući *policy*-koordinaciju i koherentnost u provođenju vladinih politika. Drugi dio objašnjenja proizlazi iz izokrenutih učinaka administrativnih reformi poduzetih početkom 1990-ih s ciljem poboljšanja vertikalne koordinacije *policy*-procesu. Naime umjesto da olakša koordinaciju, politizacija uprave



postala je sredstvo klijentelističkog za-  
pošljavanja i političke kontrole nad dis-  
krecijskim odlučivanjem u javnoj upra-  
vi. Tome treba dodati nejasne učinke  
nedovršenog procesa regionalizacije, što  
dodatno komplicira smjer razvoja tali-  
janskog *core executive*.

Predmet su trećeg dijela knjige anglo-  
saksonske demokracije: Velika Britanija,  
Kanada, Australija i Sjedinjene Drža-  
ve. Velika Britanija je, bez sumnje, otiš-  
la najdalje u menadžerskim reformama,  
ali i u tendencijama ponovne centraliza-  
cije vlasti. Koncentracija moći u centru  
*Whitehalla* poznato je temeljno obiljež-  
je britanskoga političkog sustava. Nakon  
dolaska na vlast Blairovih *Novih laburi-  
sta* 1997. provode se reforme usmjerene  
prema kontroli i usmjeravanju aspekta  
*policy*-procesu iz najužega političkog  
centra, čime je dodatno ojačana politič-  
ka moć i koordinativna funkcija premi-  
jera. Mehanizmima u sklopu inicijative  
*joined-up government* željela se osigurati  
jasna linija odgovornosti i kontrole po-  
stavljenih *policy*-ciljeva koja se proteže  
od premijerova ureda do izvršitelja na  
najnižim razinama. Iako je uspostavljena  
predominantna kontrola centra, Mar-  
tin Smith pokazuje da proces nije mogao  
teći glatko s obzirom na znatnu autono-  
miju tijela na lokalnoj razini.

Britanski sustav vlade i organizacija  
javnog sektora uvijek su služili kao mo-  
del koji se vjerno slijedio u Kanadi. Iako  
reforme u sklopu NJM-a u toj zemlji ni-  
kada nisu bile prigrljene u mjeri u ko-  
joj su ih prihvatile druge vestminsterske  
demokracije, politički i administrativ-  
ni skandali doveli su do zahtjeva za us-  
postavljanje efikasnog sustava kontrole  
i odgovornosti u upravi. Utjecaj središta  
vlade posljednjih je godina značajno po-  
rastao. Trend osnaživanja centra može  
se pratiti od premijera Trudeaua koji se

zauzima da proces stvaranja javnih po-  
litika bude čvrsto u rukama kabineta.

Australski politolog John Halligan  
razlikuje pet strategija usmjeravanja: in-  
tegrirano-hijerarhijska (*integrated hier-  
archical*), prototipski model upravljanja  
(*prototype steering model*), devoluirani  
model (*devolved*), integrirano uprav-  
ljanje (*integrated governance*) i strateš-  
ko upravljanje (*strategic governance*). Na  
primjeru Australije pokazuje razvoj i pri-  
mjenu strategija od poslijeratnog razdo-  
blja nadalje, pri čemu se posebna pažnja  
posvećuje posljednjim dvama modelima –  
integriranom upravljanju koje postaje  
vidljivo od početka 2000-ih, gdje je na-  
glasak stavljen na pitanja implementaci-  
je, koherentnosti i responzivnosti u pro-  
vođenju vladinih politika; te strateškom  
upravljanju koje nastupa s dolaskom  
premijera Rudda 2007. Strateško uprav-  
ljanje, za razliku od integriranog, u većoj  
mjeri naglašava “strategiju, ciljne rezul-  
tate i dizajn upravljanja na nacionalnoj  
i federalnoj razini”, pri čemu je ključna  
uloga premijera u određivanju priorite-  
ta i stila planiranja te centralnih agenci-  
ja u oblikovanju koherentnih programa  
i politika.

I dok usmjeravanje iz jednog centra  
ima dugu tradiciju u Australiji, Guy Pe-  
ters objašnjava da je taj proces u Sjedi-  
njem Državama velik izazov. Osnovni  
je problem činjenica da zapravo ne po-  
stoji jedno takvo središte, već u najbo-  
ljem slučaju dva – predsjednik i Kon-  
gres. Autor navodi kombinaciju triju  
vrsta faktora koji otežavaju efektivno  
usmjeravanje i koordinaciju: ustavni  
(predsjednički sustav, federalizam), in-  
stitucionalni (neovisnost departmana,  
fragmentirani sustav odbora) i politič-  
ki (agencije, interesne skupine). Ipak,  
predsjednik ima na raspolaganju odre-  
đene instrumente za nadilaženje struk-

turnih barijera (organizacije poput *Executive Office of the President*, *Office of Management and Budget*, mogućnost imenovanja, dobivanja podrške javnosti za vlastite prijedloge), ali i Kongres kao drugi centar moći također raspolaže važnim kontrolnim i upravljačkim tijelima (*Congressional Budget Office*, *Government Accountability Office*). U takvim uvjetima mogućnosti predsjednika uvelike će ovisiti o njegovim sposobnostima pregovaranja i suradnje s drugim akterima u labirintu vlade.

Konačno, četvrti dio knjige prikazuje stanje u skandinavskim zemljama – Švedskoj, Danskoj i Finskoj. Ta se skupina zemalja razlikuje od prethodnih dviju po tome što se NJM nikada nije ukorijenio u upravni diskurs u opsegu u kojem ga je usvojila anglosaksonska tradicija, ali je isto tako riječ o državama koje su, neovisno o menadžerskim reformama, imale dugu tradiciju decentralizacije i autonomije upravnih organizacija. Zbog toga strategija povratka centru u tim zemljama nije bila toliko snažna. Politička kultura izgradnje konsenzusa između svih relevantnih (političkih i socijalnih) aktera još je jedan važan eksplanatorni činitelj. Tako Dahlström i Pierre objašnjavaju da u švedskome upravnom sustavu nikada nije postojala potreba za detaljnim usmjeravanjem agencija i podnacionalnih vlada iz centra. Administrativna koordinacija prvenstveno se osigurava suradnjom i dijalogom, a ne kontrolom i zapovijedanjem. Novi javni menadžment uveo je određenu dozu kompleksnosti u političko-upravni sustav. Međutim autori identificiraju i druge vrste izazova središnjoj vlasti koji su u novije vrijeme doveli do zahtjeva za poboljšanjem horizontalne i vertikalne koordinacije – političke promjene (koalicijske vlade), upravne reforme, među-

narodni utjecaj (EU) i pritisak medija. Glavna strategija odgovora izvršne vlasti na takav razvoj događaja bila je politizacija, tj. znatno se povećala razina političkih imenovanja u vladinim uredima. Švedska tako čini iznimku u skupini skandinavskih zemalja koje karakterizira vrlo niska razina politizacije.

U danskom slučaju Jensen pronalazi utjecaj centrifugalnih mehanizama koji su zapreka jačanju središnjeg kapaciteta vlasti s jedne strane, te centripetalnih mehanizama koji potiču centralizacijske tendencije, s druge strane. Prvoj skupini pripadaju čimbenici kao što su višestranački sustav, manjinske koalicijske vlade, autonomija ministara, uprava temeljena na merit-načelu i autonomija vlade na lokalnoj razini. Istovremeno, snažna formalna pozicija premijera, institucionaliziran sustav vladinih odbora, funkcionalna politizacija (državni službenici kao savjetnici) te mogućnost parlamenta/vlade da odlučuje o opsegu lokalne autonomije u ekonomskim pitanjima djeluju u suprotnome smjeru. U tako kompleksnim uvjetima koordinacijski proces u velikoj se mjeri odvija neformalno i preko sustava odbora.

Iako je ustavnim promjenama 1999. ojačana pozicija premijera, “kolegijalni stil finske vlade i pregovaranje u procesu formiranja i održavanja koalicijskih vlada djeluje kao bitno ograničenje izvršnim ovlastima premijera”, objašnjavaju Kekkonen i Raunio. Posljednjih desetljeća znatno se povećala autonomija ministara, a uloga državnih službenika u *policy*-procesu postala je istaknutija. Autori navode nekoliko instrumenata *policy*-koordinacije, među kojima su najvažniji vladin program i međusektorski *policy*-programi kojima se osigurava prvenstveno horizontalna koordinacija. Pokazalo se da je nedavno uvođenje novih

instrumenata za raspravu i nadgledanje implementacije vladinih programa dovelo do napretka u središnjoj koordinaciji procesa odlučivanja.

Urednici zaključuju da se tendencija jačanja političkog centra može pratiti u svim zapadnim demokracijama obrađenima u knjizi, no važno je istaknuti da taj trend nije jednoobrazan – različitosti su određene nacionalnim okvirom. Sličnosti su, dakako, veće između država koje pripadaju istoj administrativnoj tradiciji, iako se i unutar iste skupine zemalja mogu identificirati značajnija odstupanja. Strategije jačanja političkog centra najjače su u anglosaksonskim zemljama, manje su izražene u skandinavskim, a najslabije u kontinentalnim državama. Saznanja do kojih dolaze autori i ured-

nici knjige bez sumnje su velik doprinos jednome od trenutno najaktualnijih i još uvijek nedovoljno istraženih politoloških fenomena. Iako je riječ o knjizi u kojoj se analizira velik broj slučajeva, urednici su postavili jasne kriterije komparacije kojih su se autori pojedinačnih slučajeva konzistentno pridržavali, zbog čega je usporedba čak deset slučajeva rezultirala jasnim uvidom u način na koji se istraživani fenomen prilagođava nacionalnim kontekstima, u čimbenike koji utječu na njegov opseg te u rezultate do kojih dovodi. Ipak, u teorijskome i empirijskom pogledu ostaje otvoreno pitanje je li riječ o procesu koji je kratkoročna reakcija na decentralizirajuću okolinu ili se radi o trajnijem obrascu u sustavu upravljanja.

*Petra Đurman*

— |

| —

— |

| —

# VREDNOVANJE JAVNIH POLITIKA

Prikazati, a pritom i vrednovati knjigu koja se bavi vrednovanjem izazovan je poduhvat.\* Ne samo da je potrebno na najobjektivniji mogući način prikazati prednosti i nedostatke knjige već je potrebno posebnu pažnju posvetiti (ne)upotrebi pojedinih konstrukata i termina iz knjige u recenziji kako bi se dobila obuhvatna i akademski relevantna recenzija.

Knjiga *Vrednovanje javnih politika* slovenske politologinje i izvanredne profesorice na Fakultetu za društvene znanosti Sveučilišta u Ljubljani posebna je po mnogočemu. Počevši od toga da je to jedna od rijetkih knjiga politologa s područja bivše Jugoslavije o javnim politikama, preko činjenice da je pisana specifičnim pristupom potpuno usmjerenim na određenu populaciju (studentsku) pa sve do toga da je prožeta mnogobrojnim savjetima i tehnikama za što uspješniju primjenu usvojenog sadržaja u praksi. Zadaci svake, pa tako i ove recenzije trebali bi biti odgovori na sljedeća pitanja: koji je cilj autor(ica) želio postići ovom knjigom i je li u tome uspio? Na koju publiku autor(ica) cilja i je li ona uspješno pogodena? Kakav je položaj konkretnog

djela u odnosu na slične publikacije? Postoji li neki *novum* djela te ako postoji, koliko je relevantan?

Za početak treba reći je prijevod *Vrednovanja javnih politika* važan iz perspektive hrvatsko-slovenske suradnje. Naime autorica u predgovoru ističe da je prijevod knjige posvećen profesoru Zdravku Petaku, koji joj je dugogodišnja akademska podrška i intelektualna stimulacija. Valja naglasiti da je hrvatsko-slovenska suradnja na području javnih politika iznimno intenzivna i kvalitetna: hrvatski visokoškolski nastavnici javnih politika predaju u Sloveniji na Fakultetu društvenih znanosti, slovenski na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, doktorski kandidati imaju dvojna, hrvatsko-slovenska mentorstva, a u planu su i zajednički znanstvenoistraživački projekti. Upravo to simbolizira ova knjiga.

O čemu se tu zapravo radi?

*Vrednovanje javnih politika* djelo je podijeljeno u osam poglavlja koja tematiziraju: kontekst javnih politika i vrednovanja, kratku povijest vrednovanja, pregled vrednovanja javnih politika, ključnih aktera, tipologiju i metodologiju vrednovanja te njihove potencijal-

\* Simona Kustec Lipicer, *Vrednovanje javnih politika*, Disput, Zagreb, 2012, 200 str.

ne zamke, kao i budućnost vrednovanja javnih politika. Hrvatsko izdanje prijevoda je knjige objavljene u Sloveniji 2009. godine, s nekim dodacima umjerenima na hrvatski kontekst. S tim u vezi postavlja se i najvažnije pitanje vezano uz prijevod: je li on bio potreban? Odgovor na to pitanje je pozitivan. Hrvatska "policy-znanost" ozbiljno pati od manjka (kvalitetnih) publikacija. Hrvatski politolozi kojima je interes usmjeren na analizu javnih politika, premda su u posljednje vrijeme nešto aktivniji, uglavnom brojčano zaostaju kad je riječ o objavljivanju knjiga i članaka o toj tematici. Osim Grdešićevih *Političkog odlučivanja* i *Osnova analiza javnih politika*, prijevoda Hillova *Procesa stvaranja javnih politika* i Colebatcheva *Policyja*, nema strukturirane i obuhvatne knjige koja bi problematizirala jednu ili više tema iz javnih politika na hrvatskom jeziku. Rezultat je malog broja publikacija o javnim politikama i manjak istraživača na tom području. Sve to dovodi do neadekvatnog položaja te grane unutar hrvatske političke znanosti, ali i do otežanog pristupa hrvatske javnosti informacijama o hrvatskim fenomenima javnih politika. Knjiga *Vrednovanje javnih politika* popunjava tu prazninu te svojom kvalitetom ima potencijal motivirati hrvatske znanstvenike da istražuju i objavljuju o ovoj tematici.

Što se hrvatskog prijevoda tiče (sa slovenskog je knjigu preveo Davor Gjennero), nekoliko je ozbiljnih nedostataka. Prevoditelj (autorica?) prevodi "evidence-based" kao "zasnovano na činjenicama" premda je ispravan prijevod "zasnovano na dokazima" (str. 40 i 107), nadalje, "transient observation" prevedeno je kao "prethodno promatranje" iako bi prihvatljiviji prijevod bio "prijelazno ili privremeno promatranje" (str. 150). Upitni su i sljedeći prijevodi: "brainstor-

ming" je zanimljivo, ali jednako nezgrapno – frcanje ideja (a ne ustaljen vihor/oluja mozgova, str 151), "selection bias" je "opterećeni izbor", dok se u hrvatskoj znanosti uglavnom prevodi jednostavno kao "seleksijska pristranost" (str. 154).

Unatoč prevoditeljskim omaškama neupitna je kvaliteta ovog djela. Ono je obuhvatna studija jednog dijela *policy*-procesa koji obuhvaća različite perspektive i faze vrednovanja javnih politika s ciljem opisa i analize *policy*-vrednovanja. Autorica suvereno vlada teorijom i metodologijom javnih politika, što se jasno vidi iz impresivnog ekstenzivnog popisa literature nakon svakog poglavlja, ali i sposobnošću sinteze različitih *policy*-pristupa u jednu koherentnu cjelinu. Upravo to cijeloj knjizi daje akademsku važnost, ali i demonstrira autoričinu sposobnost prilagodbe željenoj populaciji (u ovom slučaju studentskoj). Valja eklatantno naglasiti da je knjiga udžbeničkog tipa te da kao takva sadrži sve prednosti i nedostatke udžbenika: velik broj informacija, pojednostavljen tekstualni sadržaj, slikovita grafička rješenja, ponekad previše digresija s ciljem što jasnijih opisa pojedinih tema, veći naglasak na deskripciji nego na analizi pojedinih fenomena.

Znakovito je, i važno, što autorica u posveti ističe da je knjiga posvećena njenim studentima. Nekadašnjim, sadašnjim i budućim. To je relevantno jer se nadovezuje na jednu od najvećih prednosti ove knjige, a to je metodička pogodnost s obzirom na publiku. Ovo se djelo gotovo savršeno prilagođava studentskoj perspektivi te vješto balansira čitljivost i informativnost sadržaja. Knjiga nije pretenciozni elaborat određenog područja, već ima jasnu tendenciju ponuditi objašnjenje ključnih točaka vrednovanja javnih politika s ciljem

što boljeg svladavanja materije. U tome pomaže najava tema u svakom poglavlju (zajedno s ključnim riječima), okviri s definicijama osnovnih pojmova te pitanja za ponavljanje na kraju poglavlja.

Druga ključna pozitivna karakteristika ove knjige jest isticanje važnosti metodologije u proučavanju javnih politika, pa i politologije općenito. Simona Kustec Lipicer ne slijedi nevoljkost politologa s područja jugoistočne Europe da se ozbiljnije posvete metodološkim odrednicama političke znanosti. Dapače, u gotovo svakom poglavlju knjige ističe se važnost primjene metodologije kako bi se dobili što vjerodostojniji, primjenjiviji i komparabilniji ishodi studija javnih politika. Stoga ne čudi što je upravo šesto poglavlje, posvećeno metodologiji vrednovanja javnih politika, vjerojatno najjače u knjizi. Autorica polazi od pretpostavke da evaluacijska istraživanja i vrednovanja nisu sinonimi, već da se razlikuju prema naglasku na metodologiji, tj. orijentiranosti na praksu ili akademske potrebe. Daljnjom argumentacijom važnosti razlikovanja tih dvaju pojmova uvodi nas u korake evaluacijskog istraživanja. Govoreći pritom o kriterijima evaluacije te prezenti-

rajući evaluacijske istraživačke metode i tehnike, sugerira budućim evaluatorima da posvete pažnju metodološkim alatima.

Na temelju ovog poglavlja može se zaključiti da autorica inklinira kvalitativnim istraživačkim metodama, s obzirom na to da su one kvantitativne nešto slabije zastupljene u tekstu. Usprkos tome što je premalo pažnje posvećeno kvantitativnoj metodologiji, poglavlje ipak nudi dovoljno detaljan i precizan uvid u metodologiju istraživanja evaluacije javnih politika za studente na prediplomskoj i diplomskoj razini.

Zaključno, knjiga *Vrednovanje javnih politika* originalno je i informativno djelo koje, premda je prvenstveno namijenjeno studentima, može poslužiti i kao priručnik organizacijama civilnog društva, ali i široj javnosti zainteresiranoj za evaluaciju. Svakako će biti vrijedna i kreatorima javnih politika, ali i političkim strankama. Naposljetku, završit ćemo ovu recenziju autoričinim apelom za bolji status vrednovanja i evaluacije unutar političke znanosti s ciljem kreiranja kvalitetnijih i responzivnijih projekata, ali i same discipline. Ostaje da se vidi hoće li struka taj apel uslišiti.

*Marko Kovačić*





# RAD NA JAVNIM POLITIKAMA

Knjiga *Working for Policy*, koju su kuredili Hal Colebatch, australski politolog, dobro poznat domaćoj stručnoj javnosti, te nizozemski istraživači javnih politika Robert Hoppe i Mirko Noordegraaf proizašla je iz konferencije o interpretativnoj *policy*-analizi, održanoj 2006.\* Knjiga se sastoji od tekstova o radu vezanom uz oblikovanje javnih politika (*policy work*), promatranom iz ugla *policy*-teoretičara, ali i praktičara. Upravo zbog toga ona je vrijedan doprinos rasvjetljavanju neizbježnih diskrepancija između teorijskih prikaza *policy*ja i *policy*-prakse. Budući da je konferencija održana u Nizozemskoj, i praktični primjeri rada na javnim politikama odnose se na nizozemske slučajeve. Pri tome autori to ne skrivaju, već ističu da je nemoguće raditi prikaz rada na javnim politikama bez uzimanja u obzir posve konkretnog institucionalnog konteksta.

Naš jezik, kao i većina drugih svjetskih jezika, jednostavno ne poznaje razliku između pojmova *politics* i *policy*, pa ih oba označava izrazom politika. Yehezkel Dror, jedan od najpoznatijih svjetskih istraživača javnih politika, ističe

da je isprepletenost tih dvaju pojmova i nemogućnost njihova odvajanja glavni razlog što u mnogim jezicima ne postoji ta distinkcija. To je, dakako, samo jedan od razloga što u Hrvatskoj postoji vrlo malo literature o toj temi i što se vrlo malo istraživača uopće bavi tim teorijskim područjem. Dodatni je razlog i to što se *policy*-analiza i *policy*-analitičari nisu uspjeli "nametnuti" kao bitan i neizostavan dio političkog odlučivanja u Hrvatskoj.

Od razdoblja netom nakon završetka Drugog svjetskog rata, kada je Harold Lasswell potaknuo društvene znanstvenike na izučavanje *policy*-znanosti, pa sve do današnjih dana došlo je do znatnih promjena u percepciji pojma *policy*. Od prvotnih shvaćanja pojma kao izbora koje vlada svjesno čini (kako bi to rekao Thomas Dye, autor jednog najpoznatijih udžbenika iz discipline: "*policy* je ono što vlada odluči učiniti ili ne učiniti") došlo se s vremenom do kompleksnog pristupa *policy*ju, kojim se ne uvažava samo vertikalna, već i horizontalna dimenzija u procesu stvaranja javnih politika. Novi pristupi ukazali su na nužnost interakcije raznih sudionika u

\* Hal Colebatch, Robert Hoppe, Mirko Noordegraaf, ur., *Working for Policy*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, 259 str.

tom procesu te na artikuliranje, redefiniranje i stvaranje novih, zajedničkih shvaćanja problema. Ova knjiga pokušava razjasniti upravo tu kompleksnost i raznolikost različitih teorijskih prikaza *policyja* i *policy*-prakse. Autori pokušavaju na vrlo domišljat način pokazati da ne postoji neprikosnoven i isključiv teorijski prikaz *policyja*, već da se radi o tome da su različiti prikazi na određen način komplementarni, da ne isključuju jedan drugoga i da ovise o kontekstu i perspektivi iz koje gledamo na određeni *policy*-problem.

Knjiga je podijeljena na dvanaest poglavlja koja su raspodijeljena u sedam cjelina. Colebatch i Noordegraaf nas odmah u uvodu pokušavaju upoznati s pojmom *policyja*, načinom na koji ga razumijevamo i kakve to implikacije ima za sam rad na javnim politikama. *Policy* unutar koncepta autoritativnog instrumentalizma pretpostavlja postojanje hijerarhijske dimenzije vlasti unutar koje politički lideri svojim odlukama "stvaraju" politike. No te politike ne nastaju u umovima i perima tih političara, već najčešće radom njihovih službenika, čija je pak funkcija da savjetuju političke vođe. Autori ističu da ti savjetnici mogu biti funkcionalni eksperti (znanstvenici u području medicine, ekološki istraživači i slično) ili pak procesni eksperti (*policy*-analitičari koji su se, prema američkoj politologinji Beryl Radin, kao profesija najbolje razvili u SAD-u). No s vremenom postaje sve diskutabilnija priroda rada tih analitičara u praksi. Autori jasno ističu da se taj rad ne može svesti i ograničiti na ono što se uobičajeno ističe u udžbenicima *policy*-analize. Naime u obzir se mora uzeti činjenica da je *policy* kolektivna aktivnost te da taj rad uključuje osim formalne analize i upravljanje procesom odlučivanja te in-

terakciju s drugim akterima. *Policy* je i kontinuiran proces, a ne samo proizvodnja gotovih ishoda koje zovemo politikama. Autori također ističu da je *policy* uglavnom smatran proizvodom suverenih nacionalnih vlada, no da je s vremenom taj proces stvaranja i kreiranja politika počeo teći prema gore (nacionalna i supranacionalna tijela), prema dolje (regionalne i lokalne razine vlasti) te prema van (poslovni subjekti i nevladina tijela).

U drugoj cjelini imamo dva poglavlja koja nas još dublje uvode u teorijske prikaze *policyja* (drugo poglavlje, koje je napisao Hal Colebatch) i rada na javnim politikama (treće poglavlje, Mirka Noordegraafa). Colebatch pojašnjava tri glavna prikaza *policyja* koja se međusobno presijecaju i usmjerena su na različite aspekte procesa političkog odlučivanja. Prvi je prikaz *policyja* kao autoritativnog izbora gdje se naglašava uloga donositelja odluka i vertikalna dimenzija *policyja*. Vlade identificiraju problem, odabiru odgovarajuće načine rješavanja problema i osiguravaju implementaciju tih rješenja. Drugi prikaz *policyja* jest strukturirana interakcija. Time se želi naglasiti horizontalna dimenzija samog procesa, precizirati postojanje većeg broja aktera čiji cilj nije ostvarivanje unaprijed definiranih i postavljenih ciljeva, već postizanje većeg stupnja kooperacije s drugim akterima kako bi se lakše izborili za svoje interese i na taj način došli do uzajamno prihvatljivih ishoda. Treći prikaz, koji Colebatch naziva društvenom konstrukcijom, odnosi se na definiranje problemskih područja koja nikada nisu samozadana ili fiksirana. Najveća se moć, prema tome, ne krije u tome tko donosi odluku, već u tome tko određuje kada i zašto određeni fenomen postaje problem o kojemu se govori i na koji

način dolazi na dnevni red. Stoga glavno pitanje za Colebatcha nije koji je od navedenih prikaza najbolji, nego koje su koristi od pojedinog načina gledanja na *policy* i kakav je njihov utjecaj na *policy*-praksu. U kontekstu *policyja* kao autoritarnog izbora rad na javnim politikama savjetodavnog je karaktera, dok u okviru *policyja* kao strukturirane interakcije taj rad karakterizira pregovaranje, uspostavljanje odnosa s drugim akterima te razni oblici interakcije. Noordegraaf je, u jednom svom ranijem radu, primijetio da *policy*-menadžeri vode život "sastanaka i dokumenata". Ti dokumenti mogu biti i stručne *policy*-analize, ali one su više sredstvo za postizanje i nastavljanje rasprave, a ne konačni dokaz u procesu. *Policy* kao društvena konstrukcija podrazumijeva rad na javnim politikama koji se fokusira na stvaranje određenih situacija relevantnima. S jedne strane imamo slučaj da su vlade te koje stvaraju nekakve veće slike, takozvane metaprikaze, dok s druge strane imamo *policy*-razvoj u smislu promjena u zajedničkom razumijevanju i shvaćanju određenih fenomena. No u oba slučaja radi se o *policy*-razvoju koji zahtijeva dosta vremena da bi se određena shvaćanja i načini razumijevanja problema uspjeli promijeniti i ukorijeniti u svijesti i stavovima, kako neposrednih sudionika procesa tako i šire javnosti. Za kraj poglavlja Colebatch pokušava dati korisne savjete onima koji rade na javnim politikama (*policy workers*), koji se naime suočavaju s priličnim kaosom, karakterističnim za proces kreiranja politika.

Treće poglavlje, kojem je autor Mirko Noordegraaf, na malo drukčiji način pokušava prikazati rad na javnim politikama. Za razliku od Colebatcha čiji su prikazi mnogo šireg obuhvata, Noordegraaf svoje istraživanje temelji na isku-

stvu *policyja* tako da se što je više moguće približava samom radu na javnim politikama. On razlikuje prikaze prvog, drugog i trećeg reda. Prikazi prvog reda su vlastita iskustva pojedinaca koji se bave radom na javnim politikama. Iz njihove perspektive dobivamo informacije o tome kako izgleda taj rad. Prikazi trećeg reda, s druge strane, promatraju one koji djeluju na stvaranju javnih politika kao aktore unutar malo šire perspektive, perspektive cjelokupnog *policy*-procesa. Noordegraaf svoju pažnju poklanja prikazima drugog reda, koji pojedince uključene u *policy*-proces promatraju kao praktičare koji zauzimaju određene institucionalne položaje i imaju određenu moć, te pokušava istražiti na koji su način ti pojedinci uključeni u *policy*-praksu.

Unutar prikaza drugog reda Noordegraaf razlikuje tri različita pristupa razumijevanju rada na javnim politikama. Dispozicijski pristup u kojem se istražuju osobnosti, čežnje i iskustva *policy*-djelatnika da bi se bolje razumjela ljudska strana *policy*-procesa. Zatim kontekstualizacija rada na javnim politikama koja se usredotočuje na okolnosti procesa i načine na koje se sudionici procesa nose s tim okolnostima. Treći je pristup funkcionalizacija *policy*-rada gdje se pokazuje kako oni koji djeluju na stvaranju politika izmjenjivanjem informacija, re-interpretacijama i stvaranjem značenja kreiraju politike. Za kraj poglavlja Noordegraaf zaključuje da su prikazi drugog reda mnogo više od jednostavne kombinacije iskustva i perspektiva. Strukturiranost percepcija onih koji djeluju na javnim politikama, koja proizlazi iz njihovih osobnih iskustava, prijašnjih događaja, ustaljenih rutina i ideja, s jedne strane omogućuje predvidivost budućih interakcija, što olakšava stvaranje za-

jedničkih značenja i konkretizaciju prijedloga u autoritativne *policy*-odluke. S druge strane ta ista strukturiranost ne određuje djelovanje, te radnici na javnim politikama imaju priliku da sami iscrtaju svoj smjer.

U trećoj cjelini, pod naslovom “Stvaranje značenja radom na javnim politikama”, imamo dva poglavlja. Svako je od njih zasebna analiza slučaja, no oba se fokusiraju na proces stvaranja značenja, ali u različitim kontekstima. Četvrto poglavlje Tamare Metze praktičan je nizozemski primjer gdje se jasno vidi uloga *policy*-praktičara. Naime radi se o pokušaju oživljavanja zapuštenih industrijskih lokacija tako da im se da sasvim nova funkcija. Budući da se radi o projektu u kojem bi novo, zajedničko ili makar svima prihvatljivo stajalište trebali zauzeti potpuno različiti i naoko nespojivi akteri, poput financijera i umjetnika, djelatnici na javnim politikama imaju zahtjevan zadatak stvaranja zajedničkog okvira suradnje. Oni to postižu posredovanjem, stvaranjem konsenzusa i formiranjem koalicija među akterima. U ovom su slučaju savjetnici u *policy*-procesu stvorili mreže za učenje koje su potakle stvaranje koalicija među akterima i na taj način među njima stvorile kooperativnu atmosferu umjesto atmosfere pobjednika ili gubitnika u pregovaranju. Cilj je bio stvoriti ishode prihvatljive svim stranama. U sljedećem poglavlju Annick de Vries i suradnici pokazuju nam kako je moguće i koliko je bitno stvoriti zajedničko javno mišljenje i stajalište u područjima gdje je takvo što praktički teško postići. Oni podastiru slučaj nizozemskog Nacionalnog instituta za analizu ekonomske politike. Naime spomenuti institut uživa velik ugled u Nizozemskoj i njegove procjene gospodarskog rasta jedine se uzimaju kao

neosporive. Prilično je jasno da je ekonomsko prognoziranje nezahvalno i nesigurno te da brojni utjecaji i okolnosti mogu dovesti do promjena. No u ovom slučaju autori nam pokazuju na koji način eksperti i službenici zajedno pokušavaju stvoriti zajednička stajališta. Zapravo se radi o tome da oni upotrebljavaju dvije vrste prikaza svojih aktivnosti. Za one izvan procesa, preciznije, za širu javnost, upotrebljavaju “posvećeni” prikaz, dok za sudionike procesa, eksperte i službenike upotrebljavaju “profani” jezik. Preciznije, jedno je što i jedni i drugi govore za javnost, a sasvim drugo ono što govore u međusobnoj interakciji. U javnosti institut otvoreno ističe svoju autonomiju i relevantnost, kao što i *policy*-praktičari sebe prikazuju kao jedine savjetnike svojih nadređenih. Neformalno je njihov odnos mnogo više isprepleten i međusobno zavisn, što autori na ovom primjeru zorno pokazuju.

Četvrta cjelina prikazuje rad na javnim politikama kao posredovanje. Za razliku od prijašnjih dvaju poglavlja, u kojima je predmet rasprave bio mnogo konkretniji i jasniji, u sljedećim dvama to nije slučaj. U šestom poglavlju govori se o održivom upravljanju vodama u Nizozemskoj, dok se u sedmom govori o održivom razvoju same Nizozemske. *Policy*-relevantne savjete u oba su slučaja trebala pružiti dva “hibridna” instituta, Rathenau Institut za pitanje održivog upravljanja vodama i NIDO (Nacionalna inicijativa za održivi razvoj). U slučaju rješavanja problema održivog upravljanja vodama autorica Lydia Sterrenberg, koja je i sama sudjelovala u tom projektu, pokušava iz vlastitog iskustva dočarati koliko je zapravo složen zadatak napraviti *policy*-analizu koja će imati neposredan i dovoljno snažan utjecaj da promijeni postojeće stanje. Au-

torica prvo pokazuje različitost interesa brojnih aktera koji su zainteresirani za problem upravljanja vodama. Kroz cijelo poglavlje pokušava nam prikazati sve načine na koje se Rathenau Institut nosio s kritikom te načine na koje je pokušao ostvariti svoj utjecaj. Razvidno je da njegove analize nisu bile korištene neposredno u rješavanju problema upravljanja vodama, no u takvim slučajevima gdje su izraženi konfliktni interesi analize poput ove imaju određeni konceptualni utjecaj. Anna Loeber u poglavlju o održivom razvoju u Nizozemskoj pokazuje na koji se način u toj zemlji pokušalo riješiti taj problem. Za tu je svrhu ustanovljeno stručno i nezavisno tijelo NIDO. No premda neovisno, to je tijelo bilo javno financirano i vrlo blisko vladi. Dodatni je problem bilo i to što je NIDO bio privremenog karaktera, što je ograničavalo mogućnosti dugotrajnijeg utjecaja. Budući da je problem održivog razvoja zahtijevao potpun prekid sa svom dotadašnjom neodrživom društvenom dinamikom, menadžeri i istraživači iz NIDO-a istaknuli su dvije bitne odrednice svojega rada. Prva je ta da će se koristiti postojećim društvenim održivim inicijativama kao svojim polazišnim točkama, a druga da će NIDO funkcionirati kao organizacija koja omogućuje učenje. *Policy*-znanstvenici sa Sveučilišta u Amsterdamu bili su zaduženi za evaluaciju programa NIDO. Autorica zatim pokazuje kako su te ideje izgledale u praksi i s kakvim su se teškoćama nosili eksperti iz NIDO-a. Potom pokazuje da je evaluacija koja je trebala biti objektivna postupno postala dio samog *puzzling and powering* procesa. Iako NIDO kao inicijativa nije potrajao dugo, neki od programa koji su proizašli iz tog projekta pronašli su svoj put kroz druge institucionalne okvire. Ono što autorica želi ista-

knuti jest činjenica da je jedino stvarnim radom na javnim politikama moguće spoznati kako funkcionira taj proces.

U petoj se cjelini u dvama poglavljima govori o radu na javnim politikama iznad državne razine, preciznije, unutar Europske unije i UN-a. U osmom poglavlju Woeltjes iz svoje perspektive i službeničkog iskustva, na primjeru dvaju slučajeva stvaranja politika (transport opasnih tereta i civilna zaštita) pokazuje osnovne karakteristike rada na javnim politikama u međunarodnom kontekstu. Regulacija transporta opasnih tereta odvija se između pojedinih država i UN-a, preciznije, stručnog tijela UN SCETDG zaduženog za to specifično područje. Ono što Woeltjes izdvaja kao bitno jest proaktivna uloga država u ovom međunarodnom okruženju, za razliku od reaktivne uloge u slučaju stvaranja regulacije u primjeru civilne zaštite na razini Europske unije. Razlog zašto je tome tako krije se u različitosti institucionalnih struktura, u ovom slučaju Europske unije i UN-a. Budući da pitanje civilne zaštite potpada pod prvi stup EU-a, Europska komisija jedina ima pravo inicijative, tj. donošenja prijedloga na tom području, pa se rad savjetnika ograničava na stvaranje kapaciteta za suradnju i koordinaciju različitih aktera na državnoj razini, ali i suradnju s drugim međunarodnim akterima. Autorica ističe da je vrlo važno kakve odnose imaju savjetnici u *policy*-procesu s ostalim radnicima na javnim politikama, kako na državnoj tako i na međunarodnoj razini. U devetom poglavlju Karin Geuijen i Paul 't Hart pokazuju što se događa kada eurokrati, javni službenici zemalja članica EU-a koji se bave poslovima vezanima za EU, moraju sudjelovati u stvaranju određenih politika bez jasnog političkog vodstva. Studija

se odnosi na konkretan slučaj unapređivanja europske policijske suradnje. Autori objašnjavaju postupak stvaranja određenih nacionalnih stavova i pozicija, zatim postupak stvaranja prijedloga na nižoj (radna skupina o policijskoj suradnji) i višoj (CATS) razini odlučivanja unutar Vijeća EU-a. Jasno ističu da bi ti eurokrati, koji su u krajnjoj liniji državni službenici s jasnim hijerarhijskim sustavom iza sebe, mogli u tim poslovi-ma nastupiti kao isključivi predstavnici nacionalnih interesa, kao eksperti u području o kojem je riječ ili ponekad čak kao "Europljani", ističući svoju supranacionalnost. U ovom primjeru, vezanom uz pokušaje poboljšanja policijske koordinacije koja je postala problematičnom zbog nedostatka jasnog političkog vodstva, spomenuti eurokrati prepušteni su sami sebi i svojoj sposobnosti izvlačenja maksimuma iz onih informacija i političkih stavova koji su im pri ruci. Autori tu njihovu umješnost nazivaju brikolazhom. No ti eurokrati nisu zauzeli stavove niti eksperata niti "Europljana", već su se ponašali kao predstavnici nacionalnih interesa koliko god oni bili neartikulirani. Glavni razlog, smatraju spomenuti autori, zbog kojeg ti interesi nisu artikulirani vezuje se uz izostanak šire i jasnije europske perspektive o tom specifičnom problemu.

Šesta cjelina sadrži dva poglavlja koja govoreći o istom problemu nude dijametralno suprotna stajališta. Naime radi se o problemu koji se proteže praktički kroz cijelu knjigu, o problemu odnosa između znanstvenoistraživačkog rada i *policy*-prakse. Pitanje je kakav je njihov odnos te kakav bi trebao biti. Očito je da je u generalnoj percepciji *policy*ja došlo do pomaka od onoga što se u samim počecima razvoja te znanstvene poddiscipline smatralo javnim politikama, što

je možda najbolje izraženo u "govorenju istine vlastima". O tome je pisao Aaron Wildavski, jedan od najznačajnijih teoretičara javnih politika, smatrajući pod spomenutim izrazom "zajedničko stvaranje smisla i značenja" vezanih uz pojedinu javnu politiku. No to ne znači da je uzimanjem u obzir činjenice o postojanju više aktera, o važnosti njihove interakcije te svjesnosti o postojanju različitih dimenzija procesa zamrla vjera u objektivnu *policy*-analizu. Tako u desetom poglavlju Williams istražuje probleme u suradnji i razmjeni informacija između sveučilišnih istraživača i donositelja odluka u Kanadi te mogućnosti nadilaženja tih problema. Kao glavne probleme navodi izbor između efikasnosti donositelja odluka i upotrebe istraživanja, između legitimnosti kao posljedice instrumentalne racionalnosti i "kaotičnosti" *policy*-procesu, između zahtjeva za utjecajem i znanstvene znatiželje te između relevantnosti akademskog znanja i uzimanja u obzir mnoštva drugih znanja, pa i onog iskustvenog. Nakon toga navodi glavne načine kako doći do toga da donositelji odluka efikasnije počnu upotrebljavati znanstvene činjenice, a da istraživači u svojim istraživanjima postanu mnogo relevantniji za samu *policy*-praksu. Williams ističe da to nije nimalo lak zadatak, ali da nije ni neostvariv. Antropolog Chris Shore u jednaestom poglavlju jasno ističe da nije baš realno očekivati da će ikada postojati zajednički jezik koji bi ujedinio različite perspektive akademičara i donositelja odluka. No on u tome ne vidi ništa loše. Dapače, smatra da istraživači trebaju razviti načine kako da komuniciraju, a *policy*-praktičari načine kako da čuju ono što im gore spomenuti imaju reći.

Na kraju knjige urednici donose zaključak u poglavlju "Lekcije za rad na

javnim politikama”. Ističu da je literatura zanemarila činjenicu da stvaranje politika postaje “igra za više igrača”, a ne samo za vladu i njezine savjetnike. U tom pogledu na razvoj i primjenu *policy*-analize gledalo se kao na stručan, sistematski i objektivan alat za savjetovanje donositelja odluka o najboljem izboru. No autori nam jasno pokazuju da postoje dva različita pristupa razmišljanju o *policy*-praksi. Jedan je teleološki, orijentiran na ishode, i upravo je taj pristup dominantan u literaturi, dok je drugi relacijski, procesno orijentiran. Iako autori tvrde da su u knjizi pokušali biti otvoreni prema oba pristupa, prilično je jasno da je mnogo više pažnje posvećeno procesno orijentiranom ili, još bolje rečeno, interpretativnom pristupu. Ono što se javlja

kao posljedica promjene u načinu promatranja *policy*-procesa jest to da radnici na javnim politikama nisu više zaduženi isključivo za to da “govore istinu vlastima”, kao što je to smatrao Wildavsky, već su mnogo više uključeni u “zajedničko stvaranje smisla”, kao što je u jednom svom prijašnjem radu naglasio Robert Hoppe. Zaključak knjige stoga ide u pravcu ukazivanja na potrebu spoznavanja i prihvatanja višestrukog značenja *policy*ja. Ne postoji jedan, konačan prikaz rada na javnim politikama zbog toga što je *policy* nemoguće definirati na neutralan način. *Policy* je kontinuiran, dinamičan i promjenjiv proces koji evoluira s vremenom, tako da ga nije moguće staviti u nekakav statičan kalup, zaključuju urednici.

*Mate Svalina*

— |

| —

— |

| —



# KULTURA SJEĆANJA: 1991.

Zbornik *Kultura sjećanja: 1991. Povijesni lomovi i svladavanje prošlosti* koji je uredio Tihomir Cipek, redoviti profesor Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, četvrta je i završna knjiga hrvatskih, srpskih i bosansko-hercegovačkih politologa, povjesničara, filozofa i psihologa koji kritički ispituju i analiziraju praksu kulturnog pamćenja događaja iz 1991. godine.\* Zbornik je proizašao iz znanstvenog projekta “Kultura sjećanja: Bošnjaci, Srbi i Hrvati u komparativnoj perspektivi”, koji pokušava odgovoriti na pitanje kako su povijesne prijelomnice – 1918, 1941, 1945. i 1991. – utjecale na političku povijest, kulturu sjećanja i na oblikovanje nacionalnih identiteta na području bivše Jugoslavije, a objavljen je u suradnji sa Zakladom Friedrich Ebert Stiftungom u Banjoj Luci. U njemu autori problematiziraju političke, društvene i duhovne odnose vezane uz događaje 1991. godine, koja označava završetak burnog “jugoslavenskog stoljeća”. U predgovoru pod naslovom “Kultura sjećanja i rat”, urednik Tihomir Cipek kaže da knjiga prikazuje sjećanja koja se odnose na rat koji je započeo Miloševićev režim 1991. go-

dine agresijom na Hrvatsku te koji je zatim nastavljen 1992. godine napadom na Bosnu i Hercegovinu, što je rezultiralo ne samo velikim stradanjima Bošnjaka, Hrvata i Srba nego i bolnim sjećanjem kao dijelom kolektivnih memorija svih triju nacija. Urednik polazi od teze da je rat doslovno strašni “povijesni lom” (8). Zbornik je podijeljen u četiri poglavlja. Prvo poglavlje interdisciplinarnim pristupom teorijski propituje funkciju kulture sjećanja i historiografije u legitimaciji političkog poretka, drugo poglavlje preko niza studija slučaja pokazuje odraz te funkcije u politici parlamenata i političkih stranaka, treće poglavlje pokazuje njezin odraz u najšire shvaćenom semantičkom polju (primjerice: u preimenovanju trgova i ulica te sjećanju na političke lidere) i u medijima u Bosni i Hercegovini, dok posljednje, četvrto poglavlje tematizira interpretaciju 1991. godine u udžbenicima povijesti i historiografiji.

Prvo poglavlje, koje nosi naslov “Teorije sjećanja i politička legitimacija”, otvara članak Tihomira Cipeka “Povijest uzvrća udarac. Nacija i demokratska legitimacija” u kojem su prikazane osnov-

\* Tihomir Cipek (ur.), *Kultura sjećanja: 1991. Povijesni lomovi i svladavanje prošlosti*, Disput, Zagreb, 2011, 394 str.

ne značajke odnosa između kulture sjećanja i historiografije s obzirom na njihovu ulogu u legitimaciji političkog poretka. Cipek u dijalogu s teorijom sjećanja Pierra Nora, koji tvrdi da su sjećanja i povijest jasno odvojeni i da se nacija postupno razvija u društvu, brani suprotnu tezu prema kojoj je političko-legitimacijska funkcija sjećanja i povijesti neizbježna. Cipek ističe da sjećanja "imaju smisla tek ako se mogu s nekim podijeliti, ako se pomoću njih može dobro komunicirati, ako se uklapaju u neku zajednicu sjećanja, a kontekst sjećanja oblikuje nacionalni identitet i obrnuto" (21). Zaključuje da se bez sposobnosti dijalektičkog povezivanja kolektivnog sjećanja i tumačenja prošlosti ne može utemeljiti demokratska politička zajednica, te da bi je potrebno formirati neku, većini prihvatljivu, zajedničku sliku povijesti da bi politički poredak bio legitiman. Nebojša Petrović i Milena Dulanović u članku "Domesti i ograničenja ličnih sećanja u osvetljavanju traumatične prošlosti" prikazuju veliku ulogu osobnih i društvenih mišljenja, uvjerenja, želja i potreba u oblikovanju sjećanja, naročito kada je riječ o emotivno snažno obojenim sjećanjima kao što su ona na događaje iz perioda ratnih sukoba. Ukazano je na brojne poteškoće i zamke koje se mogu javiti na putu traganja za istinom i tijekom građenja mira u postkonfliktnim društvima. Neophodno je da se te zamke imaju u vidu i da se pokušaju razriješiti, jer bi njihovo zanemarivanje moglo imati štetne posljedice. U članku su kritički razmotrene razne pretpostavke o neophodnosti i korisnosti prisjećanja žrtava na ratne događaje, kao i njihove implikacije i za građenje mira i za dobrobit samih žrtava. Brigita Malenica u članku "Iz tamnice u državotvorni raj: Muškost u narativima osnivanja hrvatske države, topos žrtve i feministička kritika"

upoznaje nas s projektom istraživanja i stvaranja arhive feminizma. Oslanjajući se na suvremenu političku teoriju francuske filozofske i feminističke tradicije, članak naglašava politički čin "dolaska do vidljivosti proturječja dviju logika" (Ranciere) i pripovijedanje kao bitan dio demokracije. U članku je prikazana konstrukcija muškosti i "muškog etničkog Ja" u narativima o hrvatskoj državi te način na koji takav dekonstruirani narativ povezuje vlastitu traumu s oslobođanjem i izbjavljanjem Hrvatske, koja u isti mah isključuje druge legitimacije političkog djelovanja. Medijski slučaj "Vještica iz Ria", koji u sebi nosi konflikt oko imenovanja žrtve, u članku se smatra izrazom šireg konflikta oko zauzimanja pozicije političkog subjekta u kontekstu stvaranja države. Glavni cilj članka Nebojše Blanuše "Sablast Jugoslavije: Delegitimiranje političke zajednice putem teorija zavjera" jest utvrditi kako se opisana politička funkcija ideje Jugoslavije mijenjala, poblize rečeno, kako se delegitimirala putem teorija zavjera tijekom dvadeset godina. Blanuša kaže da je u 80-ima središnje mjesto zauzeo Memorandum SANU-a kao delegitimacijsko sredstvo tadašnjeg poretka u ime integracije zajednice te legitimacijsko sredstvo vlastitih zahtjeva putem mitologizacije žrtve vlastita naroda. Blanuša nam i naznačuje da s približavanjem Hrvatske EU-u "u opticaj dolaze i delegitimirajuće ideje kako je priključenje takvoj organizaciji zapravo ulazak u sličnu zajednicu kakva je bila Jugoslavija" (90). Božo Skoko u članku "Moć stereotipa: Srbi o Hrvatima – prije, za vrijeme i nakon sukoba" bavi se istraživanjem konkretnih stereotipa o Hrvatima koji su se pojavljivali među Srbima kroz povijest. Skoko rekapitulira da je dio stereotipa što ih Srbi imaju o Hrvatima u javnosti prisutan stoljećima, poput

hrvatskog “zapadnjaštva” i “kulture” te podaničkog mentaliteta. Stereotipe Srba o Hrvatima autor komparira s postojećim stereotipima o Hrvatima drugih naroda na prostoru propale Jugoslavije te analizira međusobnu percepciju Hrvata, Srba i Bošnjaka, koja se kontinuirano poboljšava unatoč snažnom osjećaju međusobnog nepovjerenja. Skoko navodi da su negativni stereotipi “obično dolazili do izražaja u godinama tzv. povijesnih lomova” (106). Stjepan Matković u članku “Povijesne teme u programima hrvatskih političkih stranaka: 1989. – 1990.” analizira uporabu različitih povijesnih tema u programima hrvatskih političkih stranaka. Matković npr. navodi primjer Hrvatske demokratske zajednice koja je zagovarala svehrvatsku nacionalnu pomirbu, a tome je pridodana i programatska točka po kojoj Hrvatska demokratska zajednica teži “sintezi svih pozitivnih a odbacivanju svih negativnih sastavnica političkoga razvitka hrvatskoga naroda u novijoj povijesti, na nauku Ante Starčevića, braće Radić i na antifašizmu”. Na osnovi tih i drugih primjera ispituje se važnost nacionalnog pitanja u odnosu spram drugih pitanja. Matković zaključuje da je nacionalno pitanje u svim svojim aspektima iz prošlosti bilo istaknuto, i to u dalekoj većoj mjeri nego što ga ističu današnje stranke u svojim programskim načelima. Snježana Koren u članku “‘Korisna prošlost’? Ratovi devedesetih u deklaracijama Hrvatskog sabora” analizira dokumente iz prve polovice 90-ih godina kojima se Hrvatski sabor očitovao o ratovima, odnosno nastojao oblikovati javne predodžbe i donositi ocjene o najnovijoj prošlosti. U fokusu analize su deklaracije donesene s izravnom namjerom valorizacije ratnih događaja: Deklaracija o Domovinskom ratu iz 2000. godine i Deklaracija o Oluji iz 2006. godine, koje su bile po-

kušaj oblikovanja službene verzije koja je trebala zaustaviti javne polemike o ratovima u devedesetima, osobito nakon što je Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju u Haagu podignuo optužnice za ratni zločin protiv nekih generala Hrvatske vojske. Goran Gretić u članku “Drugi – strani – neprijatelj” upućuje na filozofiju koja promišlja jednu moguću, ali svakako ne nužnu manifestaciju temeljnih etičkih i socijalnih određenja: ta se odnošenja mogu zbivati na ovaj način: može se reći da je moja vlastitost, moj vlastiti bitak, takva vrsta egzistencije u svijetu koja ne treba nikakvu drugu, stranu egzistenciju, strani bitak. Članak “Identitet i drugi” Maje Jelić govori o kolektivnom identitetu kao dominantnom identitetu koji stvara kolektivne “druge” kao bitno različite od nas. Pritom osobni, individualni identitet privremeno nestaje, zanemarujući različitost istih u svrhu negiranja drugog. “Ja jesam” više nije potvrda sebe, nego negacija drugog; biću koje misli pretpostavlja se biće koje osjeća, vjeruje i voli.

Drugo poglavlje, nazvano “Studije slučaja”, započinje člankom Igora Kanižaja “Propaganda protiv istine: slika rata u medijima 1991. godine” u kojem su prikazani načini upotrebe propagande na području Hrvatske, a problematiziran je i međudnos društvenog sustava, propagandnih djelatnosti i medija, pri čemu su identificirane četiri razine na kojima se može govoriti o utjecaju i ulozi regionalnih medija na početku devedesetih. Kanižaj navodi da su “glavni mediji ostali pod kontrolom vlasti” (186). Umjesto zaključka Kanižaj nam je naveo jedinstven primjer Siniše Glavaševića koji se borio protiv svih oblika propagande, diktature, ustava i moćnika. Gordana Đerić u članku “‘Velike priče’ i mit u postkomunizmu – sećanje na Zorana Đinđića” pokreće pitanje utje-

caja deklarativno odbačenog komunističkog metanarativa na postupke i strategije izgradnje nacionalne prošlosti u postkomunističkim društvima. Autorica svoje pretpostavke preispituje analizom izgradnje javnog sjećanja na ubijenog srbijanskog premijera Zorana Đinđića u kontekstu kultova i mitova karakterističnih za proces konstruiranja jugoslaven-skog metanarativa. Vjeran Pavlaković istražuje sukobe oko Trga žrtava fašizma, važnog mjesta sjećanja u Zagrebu, u burnom prvom desetljeću hrvatske postkomunističke tranzicije u članku "Sukob, komemoracije i promjene značenja: Meštrovica paviljon kao prijeporno mjesto sjećanja". Pavlaković navodi da je "svaki režim i popratna ideologija nastojala manipulirati tim fizičkim prostorom radi vlastite legitimacije" (219). Pavlaković i u ovom svom članku iznosi netočne podatke kada je u pitanju političko djelovanje Hrvatske stranke prava pod vodstvom Dobroslava Parage i Ante Paradžika navodeći "da je Hrvatska stranka prava istjerala Hrvatsko društvo likovnih umjetnika iz njihovog dotadašnjeg sjedišta u Starčevićevom domu" (223). Naime povijesna je činjenica da je 1991. godine na prijavu samih stanara-umjetnika Starčevićeva doma da spomenuta zgrada služi kao snajpersko gnijezdo agresorskih jedinica JNA Hrvatska stranka prava zauzela zgradu i ujedno zaštitila stanare te umjetničke arhive i vrijednosti pohranjene u njoj i da je nakon toga predsjednik Hrvatskog društva likovnih umjetnika Hamo Čavrk potpisao pristanak i dozvolu da Hrvatska stranka prava ostane u svojoj matičnoj zgradi koju joj je i oporučno ostavio Ante Starčević (op. a.). Drugo poglavlje završava člankom Armine Galijaš "Sjećanje ili zaborav kroz preimenovanja, rušenja i gradnju. Grad Banja Luka". Autorica govori o preimenovanju ulica, trgova, jav-

nih ustanova, o promjeni osobnih imena i uništenju islamskih i rimokatoličkih spomenika i objekata, što jasno ocrtava namjere i ciljeve srpske političke elite u Banjoj Luci da se stvori homogena, monoetnička sredina na tom području.

Treće poglavlje, pod naslovom "Nacija i sjećanje u Bosni i Hercegovini", otvara članak "Položaj vjerskih zajednica i njihova djelatnost tokom 1980-ih godina u Bosni i Hercegovini" Dženite Sarač Rujanac. Nakon dugog perioda stroge kontrole vlasti nad vjerskim zajednicama, sedamdesetih godina nastupa period liberalnijeg odnosa. Autorica navodi da se početkom osamdesetih godina osjeća jačanje vjerskog identiteta, što je vidljivo u širenju aktivnosti vjerskih zajednica i sve masovnijim vjerskim manifestacijama. Međutim djelatnost vjerskih zajednica postupno izlazi iz zakonskih i dopuštenih okvira i one se uključuju u aktualne političko-ekonomske procese, postavši vrlo važan akter u nacionalnoj homogenizaciji društva gdje su "sve tri vjerske zajednice stale uz nacionalne stranke i pozvale vjernike da glasaju za svoje nacionalne stranke" (283). Šaćir Filandra prikazuje proces formiranja nacionalnoga identiteta u Bošnjaka. U članku "Politika imena: od Muslimana do Bošnjaka" navodi da su u svim političkim sustavima u 20. stoljeću bosanskim Muslimanima ime dodjeljivali i određivali drugi, i to mimo njihove volje, te zaključuje da se "s bošnjačkim terminom izvršila... političkonacionalna transformacija prijašnjeg sadržaja pojma muslimanstva" (298). Cilj je članka Sabine Veladžić da analizom nacionalno-političkog narativa koji je Stranka demokratske akcije kreirala i propagirala u periodu 1990-1992. pokaže uvjetovanost (re)interpretacije različitih razdoblja muslimanske, bošnjačke i prošlosti Bosne i Hercegovine aktualnim druš-

tveno-političkim kontekstom i političkim vizijama i ambicijama novonastajuće političke elite. U članku “Kretanje ka nultoj tački – politički narativ SDA 1990-1992 kao temelj kulture sjećanja Bošnjaka” nastoji se na bošnjačkom primjeru pokazati da interpretacija “odabranog” kolektiva, njegova identiteta, prošlosti i “poželjne budućnosti”, monopolizirana od relativno male grupe, ne mora nužno biti u vezi s “realnošću” niti mora biti odraz samorazumijevanja kolektiva, predodžba s kojom bi se mogli identificirati. U članku “Bliska prošlost i nova sjećanja. Groblje Kovači i ratna džamija Igman u kulturi sjećanja Bošnjaka” Amra Čusto prikazuje nam utjecaj i značaj islama u stvaranju suvremenog identiteta Bošnjaka koji se ogleda i na novoustanovljenim mjestima sjećanja kakva su sarajevsko groblje Kovači i ratna džamija na Igmanu. Zaključno, Enver Kazaz u članku “Poetika svjedočenja i otpora. Antiratno pismo i društveno pamćenje u BiH nakon rata 1992.-1995.” na javnu scenu kao temeljni faktor konstrukcije etničkog identiteta postavlja kolektivno pamćenje zadnjeg krvavog sukoba u Bosni i Hercegovini. Pritom naglašava da je prostor današnje Bosne i Hercegovine podijeljen granicama triju kolektivnih sjećanja, koje se pokazuju kao granice etničkih teritorija, ali triju različitih društava. Kolektivno sjećanje izbrisalo je individuu i njezin glas, njezino sjećanje iz nje same, etnički je definiralo i kolektiviziralo žrtvu te se nametnulo društvenom horizontu. Autor navodi da je linija bosansko-hercegovačke književnosti koja se oslonila na poetiku svjedočenja kao na svoj temeljni konstituens disidentski postavljena prema takvom konceptu kolektivnog sjećanja.

Posljednje, četvrto poglavlje, “Udžbenici povijesti i historiografija”, započinje člankom “Eksplozivna naprava s

odloženim dejstvom. Slika ratova 90-ih u srpskim udžbenicima istorije (1991 – 2005)” Dubravke Stojanović koja analizira tumačenje ratova 90-ih u srbijanskim udžbenicima objavljenima 90-ih, za vrijeme Slobodana Miloševića i u onima poslije političkih promjena 2000. godine. Srpsko-hrvatski sukob izvučen je iz povijesti kao konstanta, a njegovi korijeni precizno su datirani u 1525. godinu, “kada je otkriven prvi otvoreni sukob ta dva naroda, što je datum koji se nije mogao naći u prethodnoj naučnoj historiografiji. Od te pronađene godine, kontinuitet je provučen direktno do 1991, koja onda dobija sasvim jasno utemeljenje u istoriji, postaje fantomski određena kao sudbina i neminovnost” (344). U udžbenicima za vrijeme Miloševićeva režima početak raspada Jugoslavije neodvojivo je povezan s Brijunskim plenumom 1964. godine i padom Aleksandra Rankovića, tada prvog čovjeka državne sigurnosti, što se tumači kao obračun Titova rukovodstva s dužnosnicima iz Srbije koji su htjeli ojačati srpski položaj u federaciji i izboriti bolje mjesto za svoj narod u složenoj državnoj zajednici. Autorica navodi da su učenici tijekom devedesetih u srbijanskim školama učili da je na Brijunima “razbijena jedna snažna savezna institucija (kakve postoje u svim civilizovanim državama)”, misleći pritom na komunističku državnu bezbednost! Već tada su, kaže se, stvoreni svi uslovi za ostvarivanje pripremljenog i dobro smišljenog scenarija (inspirisanog i potpomognutog i nekim stranim akterima) za razbijanje jugoslovenske zajednice” (347). Nadalje, ističe autorica, omiljeni je srpski neprijatelj Vatikan, koji vodi borbu “protiv pravoslavlja i Srba” (350). U udžbenicima tiskanim poslije političkih promjena 2000. godine posebna je pažnja posvećena “smirivanju strasti” kad je u pitanju zadnje desetljeće 20. sto-

ljeća. Međutim i u postmiloševićevskim udžbenicima Ranković je prikazan kao zaštitnik srpskih interesa, a Jugoslavija se tumači, kaže autorica, kao “tamnica srpskog naroda” (352), što je bilo jedno od dominantnih tumačenja od sredine 80-ih. Datumom formalnog raspada Jugoslavije smatra se 25. lipnja 1991. godine kada je slovenski parlament izglasao nezavisnost. Navodi se da je to dan kasnije učinio i Hrvatski sabor, dok je prije toga donesen novi Ustav u kojem su Srbi izgubili status konstitutivnog naroda. Autorica zaključuje da su u novim udžbenicima povijesti u Srbiji zadržana tumačenja Jugoslavije koja su se mogla naći u udžbenicima za vrijeme Miloševićeva režima. Naposljetku, Damir Agičić u članku “Prikaz postanka suvremene Republike Hrvatske u hrvatskim udžbenicima povijesti za osnovnu školu” piše o tome kako je u hrvatskim osnovnoškolskim udžbenicima povijesti prikazan raspad Jugoslavije i postanak Republike Hrvatske, napose rat 1991-1995, te koliko se pozornosti posvetilo političkoj i vojnoj povijesti, a koliko povijesti svakodnevnice, dakle stradanjima i strahovima obična čovjeka. Agičić navodi da su nastava i udžbenici povijesti u Hrvatskoj nakon osamostaljenja bili “isprva pod vrlo snažnim pritiskom politike” (361). Kasnije je politički pritisak popustio, a onda se opet pokušao nametnuti, ali u tome nije uspio. Agičić u kratkim crtama pokazuje kakve su promjene i pomaci napravljeni od prvog udžbenika Ive Perića do današnjih udžbenika. Navodi da su učenici u hrvatskim školama tijekom devedesetih iz Perićevih udžbenika učili da je sve u hrvatskoj povijesti “bilo mračno dok se nije pojavila Hrvatska demokratska zajednica pod vodstvom

Franje Tuđmana” (365), čiji je program Perić nazvao “sintezom hrvatske državotvorne misli i suvremenih potreba i želja hrvatskog naroda”. Perićev udžbenik snažno je odražavao vrijeme svog nastanka – vrijeme rata i prve godine poraća – i već površan uvid u njega pokazuje da je prepun isključivosti, netolerancije i kroatocentričnosti te da je pisan kao reakcija na teško političko stanje i rat u kojem se našla Hrvatska. Bitni pomaci u udžbenicima dogodili su se nakon 2000. godine, kada se pojavio veći broj izdavača s različitim udžbenicima u kojima se “odustalo od teških riječi, mučnih opisa i sugestivnih ilustracija kakve je nastavnicima, učenicima i njihovim roditeljima nudio Perić” (367). Agičić zaključuje da “nastava povijesti ne bi trebala služiti tek pukom prenošenju pozitivnog znanja i učenja napamet kojekakvih činjenica, nego bi trebala pomoći u izgradnji kritički usmjerenih građana, spremnih suočiti se sa životnim problemima. Ne bi trebala nuditi ‘Istinu’, nego govoriti o različitim percepcijama prošlosti” (376).

Zaključno, zbornik tematizira povijesne lomove i svladavanje prošlosti u memoriji nacija te način tumačenja povijesti u ratnoj propagandi i legitimiranju vladajućih politika u 1991. godini. Pored toga, treba istaknuti uvid koji zbornik nudi u raznim aspektima kolektivnog sjećanja Bošnjaka. Ova knjiga bit će dragocjena pomoć politologinjama i politolozima koje zanima kako se konstruira svijet političkoga te utjecaj politika povijesti i legitimacija ratnih događaja na prostoru bivše Jugoslavije. Stoga i ovaj zbornik kao i tri prethodna preporučujemo stručnoj, ali i široj javnosti koja želi upoznati politiku povijesti kao mladu politologijsku disciplinu.

*Velimir Veselinović*

# ŠTO JE BIO KOMUNIZAM?

Povjesničar i publicist Gerd Koenen u knjizi *Što je bio komunizam?* objedinjuje glavne teme svojih istraživanja: povijest komunizma, radikalnog pokreta i totalitarne prakse. Ova knjiga-esej nastala je 2010. godine dok je autor bio viši znanstveni suradnik na Fakultetu za povijest pri Institutu za napredne studije u Freiburgu. Koenen iza sebe ima niz knjiga o lijevim pokretima i totalitarnim režimima, a ova je stavljena uz bok najvažnijim knjigama o komunizmu objavljenim u proteklih dvadeset godina. Kao što ističe u uvodnom poglavlju, nedostatak kvalitetnog istraživanja povijesti za rezultat ima neriješeno i neodređeno zajedničko pitanje svih režima ovakvog tipa, zbog čega komunizam postaje “povijesno prolazna pojava” (15). Nadalje, objašnjava političko nasljeđe komunizma te imploziju najveće komunističke sile SSSR-a, čime će se baviti u šesnaest poglavlja ove knjige, a osvrnuvši se na radove Erica Hobsbawma i Claudea Leforta, objašnjava fenomen komunizma kao odgovor na neka goruća pitanja političke sadašnjice.

Razmišljanja nastavlja u poglavlju “Komunizam kao povijesni fenomen” u kojem razlikuje dva tipa komunizma

– različite i često međusobno zavađene nacionalne komunizme i sovjetski blok koji operira po neoimperijalnom načelu – ali, isto tako, navodi i razloge zbog kojih se o komunizmu može govoriti u jednini. Da bi se razumio fenomen komunizma, važno je shvatiti njegov razvoj i povijesne okolnosti u kojima su nastajale socijalističke ideje i teorije. Tako objašnjava osnivački događaj boljševičkog osvajanja vlasti te važnost moskovske Internacionale i postojanja Sovjetskog Saveza za daljnje revolucije 20. stoljeća koje su predvodili komunisti. Također analizira tumačenje komunizma onkraj “ideo-logičkog” i ideokracije te time dolazi do objašnjenja Lenjinova prava na ime “komunizam” i na predstavljanje boljševika kao zakonitih nasljednika revolucionarnog marksizma.

No povijesno mjesto boljševizma, kako autor navodi u trećem poglavlju knjige, ne može se tražiti u marksizmu ili u socijalističkom radničkom pokretu. U istom poglavlju objašnjava uzroke rane podjele stranke na dvije frakcije pozivajući se na Lenjinov spis *Što da se radi* iz 1902. godine. Analizom djela *Mladi Staljin* Simona Sebaga Montefiorea prikazuje koncept kadrovske partije, dok

\* Gerd Koenen, *Što je bio komunizam?*, Durieux, Zagreb, 2011, 189 str.

analizom djela Jürgena Osterhammela *Preobrazba svijeta* objašnjava revolucije 1905. i 1917. godine, razloge njihova nastajanja i rezultate, ističući samo posredno sudjelovanje Rusije u onome što Osterhommel naziva "europsko-atlantsko doba revolucije". Osvrćući se na Lenjina kao vođu, za kojeg kaže da nadmašuje dimenzije Weberove karizmatičke vladavine, uspoređuje ga s preostalim dvjema epohalnim utemeljiteljskim figurama totalitarizma – Mussolinijem i Hitlerom – te objašnjava temeljnu ideološku razliku između boljševizma, fašizma i nacionalsocijalizma.

U četvrtom poglavlju, "Lenjinizam kao totalitarni projekt", autor ističe teror kao središnji element Lenjinove politike. Da bi objasnio koncepciju prijelaza s ratnog kapitalizma starog režima u ratni socijalizam, autor se poslužio Lenjinovim zapisima iz 1917. godine te djelom *Država i revolucija* koje je okarakterizirao kao "otužno jednostavan nacrt društva" (39). Uz prikaz stvarne mutacije ratnog komunizma naglasak stavlja na razvoj terora komunističkih snaga i na objavljivanje rata "malograđanskoj anarhiji", što polako dovodi do stanja u kojem u Sovjetskoj Rusiji sovjeti ne posjeduju nikakvu vlast. Dovršavajući viđenje lenjinističkog terora, autor traži motive i snagu uspjeha pri stvaranju novog "revolucionarnog subjekta". Djelovanje boljševika vidi kao "terorizam bez granica", a priznavanje novih vladara te poboljšanje odnosa masa prema vođama objašnjava elementarnim iskustvom da je u "endemskim građanskim ratovima jaka središnja vlast, ma kakva bila, bolja od nikakve" (51).

Kako bi objasnio širenje komunizma, autor u petom poglavlju, naslovljenom "Od ruskog k svjetskom boljševizmu", ponovo ističe važnost Prvog

svjetskog rata. Isto tako, važnost pridaje obrani boljševizma u kontrarevoluciji, a razloge i motive stvaranja Internacionalne objašnjava Lenjinovim viđenjem svijeta kroz prizmu dvaju antagonističkih tabora: sovjeta i englesko-američki imperijalizam. Upravo obranom od englesko-američkog imperijalizma objašnjava motive širenja boljševizma, kako na zapad tako i na istok. Izostanak građanskog rata u Europi objašnjava kao prvi poraz Internacionalne. Naime nakon neslavnog pohoda Crvene armije na Poljsku boljševicima je zapriječen put prema Zapadu te su bili primorani okrenuti se istočnoazijskim socijalnim i nacionalnim revolucionarima.

U poglavlju pod naslovom "Sovjetski savez kao utopija" autor objašnjava Sovjetsku Rusiju i Internacionalu kao suprotne polove, osvrćući se na analizu "Novog svijeta" smještenog izvan granica poznatog svijeta država. Idilu "Nove Rusije" prikazuje pomoću likovne umjetnosti, književnosti i arhitekture, nadovezujući se na pojam "laboratorija moderne" Karla Schögel. Kao zaključak ističe da bez utopije nema boljševizma, a osvrće se i na boljševičke projekte budućeg života, referirajući se pritom na razmišljanja Trockog o stvaranju višeg društveno-biološkog tipa – nadčovjeka, i istraživanje mozгова, ponajprije Lenjinova, radi pronalaska "indicije da je njegova genijalnost imala materijalne temelje". Boljševičko stvaranje "Novog čovjeka" autor objašnjava kao izraz krajnje realne, praktične potrebe da se iz sirove društvene mase stvori "novi, vlastiti društveni i politički supstrat" (72).

Razvoj krize i njen utjecaj na komunističke stranke izvan Sovjetskog Saveza analizira u poglavlju "Svjetska kapitalistička kriza i Internacionala". Ističe nedosljedno provođenje Lenjinove Nove



ekonomske politike i Staljinov priprost sistem razmjene kontingenata<sup>1</sup> kako bi objasnio utjecaj autarkizma na svjetsku privredu u doba najveće krize. Uz pomoć “Atlasa politike” Alexa Radóa iz 1930. godine autor objašnjava svjetsku ekonomsku situaciju te ekonomski i politički položaj Rusije, a dotiče se i Staljinova očijukanja s fašizmom, frakcijske borbe unutar sovjetskog vodstva i trockizma, kao “socijalfašizma”, kako je Staljin nazivao – socijalnu demokraciju.

Unutarnju političku situaciju u Rusiji objašnjava u poglavlju “Veliki zaokret kao ireverzibilna cezura”, ističući prelazak na forsiranu socijalističku industrijalizaciju i kolektivizaciju te njihove učinke. Kako bi objasnio raspoloženje naroda u Sovjetskom Savezu, osvrće se na konflikte među seljacima, njihov odgovor na NEP i Staljinov kulturni rat.

U devetom poglavlju, “Politička ekonomija realnog socijalizma”, kao središnji problem Sovjetskog Saveza ističe preindustrijaliziranost, hiperakumulaciju, prenaoružanost i precentraliziranost. Dalje analizira kontraefekt staljinističke prisilne kolektivizacije čije se posljedice osjećaju i danas, a dotiče se i razloga gušenja malih trgovina, nedostatka urbanih atributa gradova, prisilnog rada i izgradnje vojnoindustrijskog kompleksa kao nekih od obilježja sovjetske političke ekonomije. Autor objašnjava pozadinu radnih i inženjerskih dostignuća te u pravi okvir stavlja sliku ubrzane industrijalizacije. Tako središte gospodarenja objašnjava kao instrument univerzalnog

dezinformiranja te prikazuje propagandnu prirodu petogodišnjih planova. Na sustav prikrivenih horizontalnih privrednih tokova te razvoj sustava u poluzatvorene privredne sektore autor nadovezuje “neoliberalnu” privatizaciju devedesetih. Kako navodi, širenjem radijusa socijalističkog lagera Sovjetski Savez postajao je sve osjetljiviji, što može objasniti početno urušavanje poretka iz samog centra.

U poglavlju “Tajna i nasilje” pobija tumačenje komunističkog oblika države i društva kao “diktature modernizacije” upravo zbog opće tajnosti i terorističkog nasilja. Kako kaže, “iako su, prije no što su zaostale ili se morale transformirati, ipak nešto proizvodile i napola funkcionirale, ostaju dva obilježja koja ruše takav model tumačenja i režimu pridaju izvorno totalitarni biljeg” (106). Posebnu pozornost posvetio je upravo tajnosti koja je odražavala neprijateljski stav prema stranom svijetu i njegovim utjecajima. Tajnovitost je, kako ističe, bila i izraz nepovjerenja u vlastito društvo. Zatvorenost prema Zapadu i ograničeno kretanje Staljina povezuju sa strogom cenzurom i kontrolom koja je prije svega pogađala umjetnike, posebice književnike. Svjesnost opasnosti od samoizolacije autor uzima kao glavni motiv unutarnjih čistki, a obračunavanje s oporbom i unutarpartijsku zabranu objašnjava kao popratne mjere Nove ekonomske politike. Da bi prikazao uređenje partije pod Staljinom i funkcioniranje Politbiroa, autor ističe razloge smanjenja broja članova Lenjinove partije te transformaciju partije po Staljinovu ukusu, osvrćući se na događaje i postupke koji su prethodili Velikom teroru.

Analizu terora autor nastavlja u sljedećem poglavlju, “Ratio i iratio terora”, počevši s terorom tridesetih godina, od

<sup>1</sup> Sovjetski Savez je, ponajprije iz Njemačke i SAD-a, uvezio strojeve i turbine, a izvezio žito, drvo, krzno ili zlato, “i to s tendencijom stalnog opadanja, čak, ili upravo u razdoblju petogodišnjih planova i njihovih ekstremnih kvota akumulacije” (76).

kampanje za kolektivizaciju preko katastrofalne gladi do Velikog terora. Krvave pohode komunističkog režima, kao finale “čišćenja ruskog tla”, tumači političkim čišćenjem partije i sovjetskog aparata, likvidacijom vodstva Crvene armije i odnosom Staljina prema najbližim i najvjernijim suradnicima. Krvavi teror pripisuje karakteru komunističkog sustava te prepoznaje njegove činioce i motive kao što su “sklop nominalne totalne moći, paranoidne projekcije opće sabotaže te pojava moralne razularenosti i izopačenosti” (128).

Povratak komunističkog pokreta kao “borbe protiv fašizma i rata” autor objašnjava u dvanaestom poglavlju, “Svjetski socijalistički lager”, analizirajući odnos SSSR-a i Njemačke uoči i za vrijeme Drugog svjetskog rata, dok borbu protiv fašizma povezuje s borbom protiv trockizma. Ističe da je režim u ratu pokazao jake strane svoje centralizirane i ratno vođene ekonomije te objašnjava “oslobađajući čin” njemačkog napada. Nadalje, osvrće se na širenje komunizma na istok te na osnivanje komunističkih partija i pokreta u gotovo svim azijskim zemljama.

U trinaestom poglavlju, naslovljenom “Dijalektike Hladnog rata”, pozivajući se na djelo Chena Jiana *Mlada Kina i Hladni rat*, autor u središte analize stavlja vanjsku politiku Kine, a Korejski rat objašnjava kao neobjavljeni rat Kine i SAD-a. U ovom poglavlju analizira poziciju komunizma, prije svega u SSSR-u, od sovjetskog posuđivanja “ideje o privrednom planiranju” preko stvaranja atlantsko-pacifičkog saveza kao temeljnog uzroka asimetrične situacije koja je obilježila Hladni rat sve do raspoloženja u partiji nakon Staljinove smrti i “otkrića” na XX. kongresu KP SSSR-a 1956. godine. Autor se pritom osvrnuo na od-

nos Kine i novog sovjetskog vodstva te na formalni raskol između dviju partija koji je zaokružen serijom od devet pekinških pisama izopćenja.

Upravo o tome, polazeći od Hobsbawmovih djela, autor piše u poglavlju “Putovi raspada: kineski slučaj”. Koenen usporedbom pronalazi sličnosti između Maoa i Staljina te analizira masovne političke čistke i Kulturnu revoluciju. Zatim prikazuje događaje koji su Kinu doveli do “diktature modernizacije i napretka”, što pod Maoom nikada nije mogla ostvariti.

Sudbinu nekad najveće komunističke sile autor je opisao u poglavlju “Putovi raspada: Sovjetski savez”, i to krenuvši od Hruščovljeve politike. Da bi približio razloge raspada, analizira Brežnjevlevu eru i sovjetsko gospodarstvo te “zlatne sedamdesete” koje je, citirajući Stephe- na Kotkina, okarakterizirao kao početak kolapsa. Isto tako, objašnjava zakašnje- lu smjenu generacija dolaskom Mihajla Gorbačova, njegovu politiku perestrojke, prva iskapanja žrtava masovnog terora i demonstracije te odnose s SAD-om kao neke od čimbenika koji su poljuljali čeličnu konstrukciju Sovjetskog Saveza.

U posljednjem poglavlju, “Postkomunistička situacija”, Koenen kaže da postkomunističku situaciju shvaća kao civilizacijski napredak, no primjećuje stvaranje nove oligarhije u obliku mafijaški organiziranog monopolističkog kapitalizma. Govoreći o situaciji nakon propasti komunističkog režima, autor objašnjava razloge privrženosti mase režimu pred zahtjevima sve kompleksnije kapitalističke moderne, ali i drugu stranu priče – žrtve režima i nikad osuđene zločine i zločince komunističkog terora.

Koenen svoja mišljenja temelji prvenstveno na negativnim značajkama

komunističkog režima, oslanjajući se na iskustva sovjetske Rusije. U svojoj je knjizi sažetim, ali detaljnim pregledom svih aspekata jednog režima dao precizan uvid u fenomen autoritarne politike i njezine posljedice.

*Melita Juriš*



# ŽIDOVSKA DRŽAVA

Sto petnaest godina nakon što je prvi put objavljena *Židovska država*, najznačajnija knjiga osnivača cionističkog pokreta Theodora Herzla, pojavilo se i njezino hrvatsko izdanje.\* Njegov urednik i prevoditelj Ivo Goldstein ističe da taj važni politički tekst dosad nije preveden u Hrvatskoj i široj regiji zbog više razloga. Prvo, u prvoj polovici 20. st., kada u svijetu jača cionistički pokret, nije bilo potrebe za prevodjenjem jer je većina pristaša znala njemački jezik pa su Herzlov tekst mogli čitati u izvornom obliku. Osim toga postojao je i prijevod brošure Maxa Nordaua *Cionizam*, gdje se pristupačno i razumljivo prikazuje židovsko pitanje i predstavlja cionistički pokret. Hrvatska i jugoslavenska publika zadovoljila se citatima iz Herzlovih djela objavljenim u židovskom tisku tih godina. Drugo, nakon Drugog svjetskog rata do 80-ih godina 20. stoljeća nije bilo zanimanja za proučavanje židovske povijesti te ni odgovarajućih tekstova. U vezi s hrvatskim izdanjem treba istaknuti da su mu dodani prilozi koji čitatelju olakšavaju razumijevanje tog kapitalnog političkog djela.

Ova je knjiga važna zato što je Herzl prvi uspio cionističke ideje o stvaranju židovske države, koje su se dotad svodile na vjersku mistiku i židovski san, oblikovati u sustavan politički projekt. Kada se prvi put pojavila 1896. godine, potaknula je niz politoloških i znanstvenih rasprava te privukla veliku pozornost javnosti. Knjigu ne treba čitati isključivo kao povijesni spis, nego kao pragmatični tekst cionističkog pokreta u kojem autor predlaže konkretna, suvremena rješenja koja će omogućiti konačno ostvarenje tisućljetnog židovskog sna. Herzl ističe kako je svjestan da taj projekt neće tako skoro zaživjeti, iako smatra da trenutno postoje objektivni uvjeti da se on ostvari. Ipak, ne sumnja u ispravnost svoje ideje: "Ako je današnja generacija i dalje i suviše ograničena, doći će druga, bolja, naprednija. Oni Židovi koji žele vlastitu državu, oni će ju i stvoriti, a to i zaslužuju" (Herzl, 2011: 14). Kasnija povijest pokazala je da su neke njegove ideje bile utopijske i nerealne, no mnoga njegova predviđanja ipak su se ostvarila, te je naposljetku 1948. godine na području Palestine nastala država Izrael.

\* Theodor Herzl, *Židovska država*, Židovska vjerska zajednica Bet Israel u Hrvatskoj – Novi Liber, Zagreb, 2011, 147 str.

U prvom, uvodnom poglavlju knjige ističe se da usprkos razvoju i modernizaciji društva, u svim dijelovima svijeta postoji antisemitizam, koji je moguće prevladati jedino osnivanjem židovske države. To je, prema Herzlu, jednako važno za Židove i za ostatak svijeta jer će svi imati koristi od nove države. On ističe da rješenje židovskog pitanja nije u interesu samo jednoga naroda, nego je to početak borbe za uspostavu boljeg i pravednijeg svijeta za sve ugnjetavane i potlačene narode i pojedince. Židovsko je pitanje problem od svjetske političke važnosti koji mogu riješiti civilizirane zemlje zajedničkim pregovorima i raspravama.

“Mi smo jedan narod – jedan narod. Mi smo se iskreno trudili da se uključimo u društveni život većinskih zajednica i da sačuvamo vjeru naših otaca. Nama se to ne dozvoljava... U zemljama u kojima smo živjeli stoljećima i dalje nas smatraju strancima” (str. 17).

Pisana iz perspektive Židova rođenog u Budimpešti, *Židovska država* puna je emocionalnog naboja, no Herzl ističe da njezin cilj nije braniti Židove od postojećih predrasuda u društvu, jer je to besmisleno, nego razložiti ostvariv projekt kojem je cilj samoosvješćivanje i samoodređenje židovskog naroda koje će se ostvariti formiranjem vlastite nacionalne države.

Drugo poglavlje knjige, “Židovsko pitanje”, bavi se pojavom antisemitizma i načinima njegova prevladavanja. Određuju se glavni politički i ekonomski čimbenici antisemitizma u svijetu i njegove posljedice. Razrađuje se sam projekt koji prema autorovim riječima mora biti jednostavan i nadasve ostvariv. Dovoljno je da se Židovima dodijeli suverenitet nad određenim područjem, a sve ostalo napraviti će sami. Zahvaljujući brzom,

naprednoj te konkurentnoj proizvodnji i trgovini doći će do rasta i razvoja moderne židovske države.

Autor smatra da nije nemoguće prevladati postojeće predrasude ukorijenjene u ljudskoj svijesti. Obrazovanje smatra jednim od mogućih načina rješavanja problema, no to je dugotrajan proces, pa treba tražiti neka druga sredstva.

Ekonomska financijska nadmoć, gdje su Židovi stoljećima dominirali, posljedica je povijesnih okolnosti srednjega vijeka koja se ponavlja i sprečava Židove da se bave drugim granama privrede. “Mi smo ono što je geto napravio od nas” (str. 27). Autor polazi od teze da upravo bogatstvo stvara prezir drugih naroda prema Židovima i širi antisemitizam.

U povijesti se židovsko pitanje pokušavalo riješiti na niz umjetnih načina. Ni kolonijalizacija ni asimilacija židovskog naroda nisu posve uspjele riješiti problem, nego su samo pojačale antisemitizam te čak izazvale sumnju Židova u korisnost tih pokušaja. U zemljama koje su naselili u većem broju Židovi su uvijek smatrani strancima, pa asimilacija nikada nije bila moguća, zaključuje Herzl. Upozorava kako se u visokorazvijenim i demokratskim zemljama židovski narod suočava s naslijeđenim predrasudama, trgovačkom zavišću (koja im je povijesno nametnuta) i vjerskom nesnošljivošću, a sve to potenciraju antisemiti.

Najvažniji uzrok modernog antisemitizma vidi u emancipaciji židovskog naroda koja ih je pretvorila u srednju klasu na koju se vrši pritisak izvana i iznutra te u stvaranju, kako kaže, brojnih mediokriteta koji ne mogu naći izlaz te postaju revolucionarni proletarijat i niži časnici u svim revolucionarnim strankama. Smatra da se problem antisemitizma može riješiti ako se iskorije-

ne njegovi uzroci, no pita se je li to zaišta moguće?

Herzl polazi od teze da neprijateljstvo i neprihvatanje napretka Židova, koje je posljedica neznanja i uskogrudnosti ljudi cijelog svijeta, jača i ujedinjuje židovski narod. Upravo patnja Židova i mržnja drugih prema njima Židovima daju snagu i potiču ih na borbu i želju za vlastitom državom. "Mi smo jedan narod – naši su nas neprijatelji učinili jedinstvenim bez naše privole, i to se tijekom povijesti ponavlja. Patnja nas drži zajedno i, tako ujedinjeni, odjednom otkrivamo našu snagu" (str. 32).

Autor zaključuje da trenutačno postoji ekonomska i ljudska snaga za ostvarenje židovskog sna o vlastitoj državi, no realistično dodaje da nije siguran koliko će još vremena proći dok se to zaišta ostvari. Svjestan je da samo razum nije dovoljan da projekt uspije. Potrebni su mladi i snažni ljudi koji će racionalne motive pretvoriti u entuzijazam.

Na kraju prvog poglavlja predviđa da bi se buduća država mogla nalaziti na području Argentine ili Palestine, no o tome će odlučiti židovsko javno mnijenje na temelju niza različitih argumenata. Herzl ističe da formiranje države ne može biti čin pojedinca, nego će ga ostvariti zajedničko tijelo koje naziva Židovskim društvom. Ono će ujedno biti integrirajući element. Tri institucije: Židovsko društvo, Židovska kompanija i lokalna zajednica bit će pokretačka snaga u stvaranju samostalne židovske države. U zasebnim se poglavljima detaljno razrađuje svaka od tih triju temeljnih političkih i društvenih institucija.

Treće poglavlje, koje nosi naslov "Židovska kompanija", analizira ekonomske i tehnološke čimbenike neophodne za razvoj nove države. Predstavljena je glavna ekonomska institucija društva

– Židovska kompanija. Glavni joj je cilj prikupljanje kapitala koji je neophodan za formiranje države. Herzl misli da bi to trebala biti privremena organizacija, isključivo poslovno orijentirana. Njezina svrha bit će kupovina i prodaja privatne zemlje, odnosno zamjena nekretnina iz "starih domovina" onima u "novoj". Autor napominje da će se zemlja koju će Židovsko društvo dobiti međunarodnim pravom morati preuzeti od privatnih vlasnika. Drugi je važan element radna snaga koja će izgraditi svu potrebnu infrastrukturu. Herzl predviđa da će radna snaga pokrenuti trgovinu i stvoriti novo konkurentno tržište i time privući nove poduzetnike da ulažu još više kapitala. Tako će se postupno povećavati životni standard i privući bogatiji Židovi da nasele ovo područje.

Radnici u novoj državi neće biti izrabljivani i omogućit će im se bolji i perspektivniji život od onog koji su imali. Kompanija bi trebala voditi brigu o njima, a prva će generacija radnika biti plaćena isključivo u robi kako bi se spriječilo eventualno izrabljivanje od trgovaca i vlasnika zemlje. Zanimljivo je da se Herzl zalaže za uvođenje sedmosatnog radnog dana. Ako se to pokaže ekonomičnim i funkcionalnim, bit će uvedeno kao zakonsko rješenje.

Theodor Herzl bio je zagovornik modernog i ravnopravnog društva u kojem će država štiti siromašne i nemoćne. Poticat će se obrazovanje mladih i svima treba biti omogućeno da dobiju posao prema vlastitim mogućnostima. "Na taj će se način pokušati spriječiti ljude da počine zlodjela zbog toga što nemaju sredstva za život; podučava ih se u nekom poslu i testira u želji da ga uistinu rade. Ne smije se dogoditi da glad navede nekoga da počini samoubojstvo" (str. 45).

Jedna je od ideja vodilja u ostvarenju židovskog projekta moderna tehnologija i tehnika. Ona je, prema autorovu mišljenju, nužna da bi se riješili društveni problemi i stvorila moderna država. U uvodu knjige Herzl napominje da danas postoje moderna i napredna sredstva koja će omogućiti stvaranje suvremene civilizacije. Zamišlja buduću državu u kojoj će se graditi moderne i kvalitetne kuće, u kojoj ljudi neće živjeti u kolibama od blata. Ali isto tako napominje da tehnologija i razvoj ne znače napuštanje tradicije i običaja.

Smatra da u ekonomiji i društvu vladaju pravila slobodnog i privatnog tržišta, ali da istodobno postoji državna kontrola. Ističe da bi Židovska kompanija trebala surađivati sa Židovskim društvom. Privatno vlasništvo, koje će biti ekonomska osnova države, razvijat će se slobodno i u državi će se stimulirati poduzetnički duh. S druge strane, težit će se zajedničkom djelovanju dviju temeljnih institucija koje će poštovati prava pojedinaca i štiti njihove interese.

Posebno se ističe da plan masovne emigracije Židova neće nužno dovesti do ekonomskih poremećaja i gospodarske krize u svijetu. Europske tvrtke koje su uspješno vodili Židovi pripast će kršćanima koji će se ponovno početi baviti financijama i burzovnim poslovima. Židovska kompanija ponudit će vladama pravo prvokupa židovske imovine pod prihvatljivim uvjetima. Također, predviđa se da će Židovska kompanija plaćati visoke poreze i dvostruke carine na proizvode.

Četvrto poglavlje, "Lokalne zajednice", govori o lokalnoj zajednici kao drugom važnom elementu buduće države. Autor napominje da je glavni cilj stvoriti nove, bolje političke i ekonomske odnose, ali i sačuvati postojeću tradiciju i

običaje. Predstavlja se ideja postupnog emigriranja pojedinih skupina građana, važnost doprinosa rabina za uspjeh projekta, planovi za izgradnju gradova te imenovanje lokalnih predstavnika zajednica.

Jednom od najvećih teškoća u realizaciji projekta autor smatra pronalaznje načina da se velik broja Židova potakne na migraciju. Zaključuje da njihovo preseljenje mora biti dobrovoljno, a antisemitizam smatra okidačem koji će ih potaknuti da dobrovoljno napuste svoje sadašnje domovine.

Najprije će se, smatra Herzl, iseliti najsiromašniji, koji nemaju što izgubiti. Upravo su oni najveći potencijal za formiranje države. Oni će svojim radom i marljivošću povećati vrijednost zemlje koja će postati atraktivna i bogatijim Židovima iz viših klasa. "Vremenom će sve veći broj pripadnika viših klasa osjećati iskušenje da krene u novu zemlju. Selidbu prvih i najsiromašnijih nasljednika vodit će Kompanija i Društvo zajedno, a vjerojatno će ih dodatno podržati i postojeća imigrantska i cionistička društva" (str. 66).

Autor daje upute o pravičnoj i pravnoj državi u kojoj će se poštovati državni poredak, ali i prava pojedinaca. Mjere potrebne prisile određivat će se zakonima. Svaki čovjek imat će u novoj državi pravo na svoju vjeru, pravo da se poštuju njegovi običaji i tradicije.

Peto poglavlje, pod naslovom "Židovsko društvo i židovska država", bavi se najvažnijim elementom nove države – Židovskim društvom. Posebno se razrađuje budući politički poredak nove države, podjela vlasti, donošenje ustava i drugih simbola države. Autor polazi od misli da je narod primarni element suverenosti na kojem se treba temeljiti buduća država, no dodaje da se pravni



porijeklo moderne države ne može više tražiti u patrijarhalnim ili patrimonijalnim teorijama, u društvenom ugovoru ili teoriji Božjeg utemeljenja, već da je "... u državi kao takvoj sadržana mješavina ljudskog i nad-ljudskog. Neki elementi pravnih utemeljenja neophodni su kako bi se objasnio – u određenoj mjeri – represivan odnos u kojem se narod našao prema vladarima" (str. 73). Zato se zalaže za društvo *negotiorum gestio* u kojem će građani kao cjelina biti *gospodari državnih službi*, a vlada će biti *gestor (vršitelj)*. Vlada mora djelovati za dobrobit naroda kojem i sama pripada. Ona mora voditi brigu o poslovnim investicijama i odgovorna je za njihov neuspjeh. Ta središnja institucija ne može biti pojedinac, jer bi kao takva mogla raditi za vlastite interese, već bi trebala biti utemeljena kao pravna osoba, odnosno kao Židovsko društvo.

Prema Herzlovu mišljenju, Židovsko društvo treba prikupiti podatke o tome žele li Židovi zaista svoju državu. Također bi trebalo provesti istraživanje o prirodnim bogatstvima područja na koje se misle naseliti, planirati migracije, naseljavanje područja i napokon dobiti suverenost međunarodnim pravnim ugovorima. Židovsko društvo autor vidi kao jezgru iz koje će se poslije razvijati ostale javne institucije židovske države.

Nadalje, autor govori o potrebi donošenja najboljeg mogućeg ustava. Svjestan je teškoća s kojima će se židovski narod susresti prilikom formiranja samostalne države i zalaže se za aristokratsku republiku. Smatra da neograničena demokracija nije najbolje rješenje jer među Židovima, kao i među drugim narodima, danas manjka političke vrline. Neograničena demokracija mogla bi lako dovesti do anarhije i tako otežati ostvarenje židovskog sna. Osim toga masa je

jako prevrtljiva i zavodljiva skupina kojom lako mogu manipulirati hvalisavi političari. Zato se zauzima za državu u kojoj će se politika oblikovati u gornjim slojevima, ali koja će morati voditi računa o tome da ni jedan građanin ne bude marginaliziran te da se omogući djelovanje svakom pojedincu. Na taj će se način među građanima stvoriti težnja za samostalnim razvojem, koja će za posljedicu imati ukupno napredovanje građanstva. Svjestan je da ni takav model nije idealan ako se želi stvoriti najmodernija nacija na svijetu i zato je potrebno učiti iz tuđih i svojih povijesnih pogrešaka te ih pokušati izbjeći. Herzl se dotakao i pitanja jezika kao važnog elementa nacionalnog identiteta. Smatra da hebrejski jezik ne može biti službeni jezik države jer Židovi žive diljem svijeta i govore različite jezike. Zato preporučuje da se za službeni jezik izabere onaj jezik koji će biti najkorisniji za javnu komunikaciju.

Buduću državu vidi kao sekularnu državu u kojoj se vjera, kao ni vojska, ne smije upletati u njezino vođenje i upravljanje. Svi ljudi, bez obzira na vjeru i naciju, bit će ravnopravni. Zamišljena židovska država imala bi moderno zakonodavstvo zasnovano na najboljim pravnim elementima. Postojala bi samo profesionalna, moderno naoružana vojska koja bi branila zemlju od vanjskih neprijatelja. No Herzl smatra da samostalna židovska država vjerojatno ne bi ni imala vanjskih neprijatelja. Naime iseljavanje Židova u vlastitu domovinu donijelo bi korist svima. Antisemitske zemlje koje bi napustili počele bi se razvijati i jačati. Kršćani bi polako zauzeli one položaje i tvrtke koji su godinama pripadali Židovima i tako kompenzirali gubitak državnih prihoda nastao odlaskom dijela poreznih obveznika. Masovno iseljavanje Židova neće, kako neki zlonamjernici vole isti-

cati, uzrokovati ekonomsku i gospodarsku krizu u određenoj zemlji, zaključuje autor, jer radi se o dobronamjernom, dogovorenom procesu koji će poštovati stečena prava, a ne o ponavljanju prošlosti kad su Židovi nasilno i protiv svoje volje proganjani, a njihova imovina uništavana. Osim toga te će države ostvariti i druge prednosti, primjerice povećan izvoz jer će Židovi u novoj domovini morati trgovati s njima. Najveću prednost vidi u nestanku antisemitizma jer Židovi više neće živjeti u kršćanskim zemljama te neće biti ni zavisti ni prezira.

U zaključku autor napominje da je svjestan ograničenja i manjkavosti predstavljenoga projekta. Mnoge zamisli ostale su nedorečene, a neke će se pokazati nerealnima i neostvarivima. Ipak, on vjeruje da to neće smetati dobronamjernom čitatelju, već da će ga potaknuti da i sam sudjeluje u poboljšanju projekta, koji ne može i neće ostvariti samo jedan čovjek.

Autor pokušava odgovoriti na moguće zlonamjerne primjedbe, te stoga još jedanput nastoji uvjeriti čitatelja u dobronamjernost i svrhovitost formiranja samostalne židovske države. Prema njegovu viđenju, osnivanje samostalne židovske države imat će dalekosežne posljedice za stvaranje pravednijeg svijeta, a židovska država postat će kamen temeljac u borbi za ostvarivanje prava svih drugih potlačenih naroda svijeta. Isto tako smatra da jedanput kada Židovi nasele obećanu zemlju, nitko ih više neće moći ponovno raseliti.

Njegov bi tekst, smatra Herzl, trebao potaknuti javnu diskusiju o židovskom pitanju u kojoj će se suprotstavljati različite ideje i raspravljati racionalno, kritički i argumentirano. Bit će to početak ostvarivanja jednog željno iščekivanog projekta.

Postavlja se pitanje je li antisemitski pritisak dovoljno jak da potakne emigraciju i je li uopće moguće realizirati taj projekt. Naime da je bio izvediv, sigurno bi se već ostvario. Na tu primjedbuz Herzl odgovara da je novost u tome što, prema projektu, židovski narod prvi put postaje ravnopravan narod te uživa sigurnost i jednakost bez ugnjetavanja i prezira s kojima su se njegovi pripadnici susretali u svim državama u kojima su dosad živjeli.

Isto tako, uvjeren je da je u trenutku dok piše ovaj pragmatični tekst sasvim realno i moguće stvoriti židovsku državu, i to zahvaljujući bogatstvu židovskog naroda te tehnološkom i tehničkom napretku. Potrebni su ljudi koji imaju novac, koji su razumni i imaju ideje, ali i oni koji posjeduju radnu snagu. Samo je zajedničkim djelovanjem moguće oblikovati i realizirati ovaj projekt. Herzl je svjestan da će taj proces biti dugotrajan, no to je mala cijena ako finalni proizvod bude značio kraj zlostavljanju, mučenju i vrijeđanju Židova i naposljetku uspostavu mira. Ako želi promijeniti svijet, kaže autor, mora krenuti od samih Židova i izmijeniti neka njihova uskogrudna i stara shvaćanja. Tek kada sam židovski narod shvati stvarnu potrebu i važnost formiranja nove države, može se očekivati da se ona i realizira.

Na kraju autor donosi pacifistički zaključak: "Treba da već jednom, kao slobodni ljudi na vlastitoj grudi živimo, te da u vlastitoj domovini mirno umiremo. Našom će slobodom svijet biti oslobođen, obogaćen našim bogatstvom, uvećan našom veličinom. A to što u novoj zemlji pokušavamo postići samo za našu korist, djelovat će snažno i sretno na dobrobit svih ljudi" (str. 91).

Ivo Goldstein u dodatku hrvatskom izdanju kaže da je Theodor Herzl u Ži-

*dovskoj državi* mnogo toga dobro predvidio, no da su se neke zamisli ipak pokazale nerealnima i neostvarivima. Primjerice, velikom se zabludom pokazala njegova tvrdnja da će Arapi bez rata i sukoba prihvatiti formiranje nove države te da Židovi vjerojatno više neće imati neprijatelja.

Ovaj iznimni i pomalo vizionarski projekt idejnog utemeljitelja cionističkog pokreta treba promatrati iz perspektive kraja 19. stoljeća, kada je tekst i napisan. To je vrijeme industrijalizacije, razvoja suvremene tehnologije, stvaranja samostalnih država, razvoja kulture

i umjetnosti. Poluasimilirani Židov koji živi u Europi, potaknut snažnim antisemitskim akcijama, uviđa da su pravda i ravnopravnost neostvarive putem emancipacije ili asimilacije, koje su zapravo besmislena borba. Zato traži izlaz u novom projektu. Njegov je tekst važan stoga što je jedna od osnovnih pokretačkih snaga za odlazak Židova u obećanu zemlju. Pedeset i jednu godinu nakon što je Herzlovo djelo objavljeno i, nažalost, nakon svih stradanja i Holokausta, ostvarena je zamisao o životu Židova u zajedničkoj državi – Izraelu.

*Lana Zadravec*

— |

| —

— |

| —

*Izvješće  
o radu  
Društva*

— |

| —

— |

| —

# HRVATSKO POLITOLOŠKO DRUŠTVO U 2012. GODINI

Tijekom 2012. godine Hrvatsko politološko društvo održalo je nekoliko sastanaka Izvršnog i Nadzornog odbora te sudjelovalo u aktivnostima koje je organiziralo samostalno ili u suradnji s Fakultetom političkih znanosti i drugim institucijama. Društvo trenutno broji 362 člana (popis članova dostupan na [www.politologija.hr](http://www.politologija.hr)). Posebna se pozornost posvećuje redovitom informiranju članova Društva putem naše internetske stranice. U 2012. nije održan godišnji skup politologa *Hrvatski politološki razgovori*.

Što se tiče međunarodne suradnje, hrvatski su politolozi sudjelovali na svjetskom kongresu IPSA-e koji se održao u Madridu od 8. do 12. srpnja 2012. godine. Kongresu su prisustvovali (abecednim redom): Domagoj Bebić, Nebojša Blanuša, Goran Čular, Anka Kekez, Zoran Kurelić, Tonči Kursar, Anamarija Musa, Zdravko Petak, Ana Petek, Krešimir Petković, Danijela Širinić i Tihomir Žiljak. HPD je na sastancima i konferencijama nacionalnih organizacija predstavljala Davorka Budimir. Idući kongres održat će se 2014. godine u Montrealu.

Od 26. do 27. listopada 2012. godine održana je godišnja konferencija CEPSE-e u Budimpešti pod nazivom *Crisis and Governance in East Central Europe*. Na sastanku Izvršnog komiteta HPD je predstavljala Davorka Budimir. Izabrano je novo dvogodišnje rukovodstvo. Na sastanku se raspravljalo o budućnosti regionalne suradnje, statusu unutar IPSA-e te odnosima prema ECPSA-i i budućim aktivnostima. Godine 2013. godišnja konferencija bit će održana u Plsenu.

U veljači 2012. godine objavljen je osmi broj *Analiza Hrvatskog politološkog društva 2011*, u nakladi od 250 primjeraka. Na više od 340 stranica objavljeni su znanstveni i stručni radovi na temu *Globalna kriza i izazovi demokraciji* te studije, osvrti i recenzije o novim politološkim knjigama. Financijsku potporu broju dao je Fakultet političkih znanosti. Svi objavljeni tekstovi dostupni su na vlastitoj *web*-stranici <http://www.analihpd.com> i na portalu znanstvenih časopisa Republike Hrvatske <http://www.hrcak.srce.hr>.

Pozivamo sve politologe, novinare i studente koji još nisu naši članovi da se učlane u HPD (*on line* prijava na <http://www.politologija.hr>).

Davorka Budimir,  
potpredsjednica HPD-a





# UPUTE SURADNICIMA

*Anali Hrvatskog politološkog društva* časopis je koji prvenstveno objavljuje radove iz znanstvenog polja politologije. Osim toga u časopisu se objavljuju radovi iz komunikacijskih znanosti (komunikacijska teorija, masovni mediji i odnosi s javnošću) te drugih polja društvenih i humanističkih znanosti, poput sociologije, ekonomije, prava, povijesti i filozofije. Časopis izlazi jedanput godišnje, u pravilu do kraja prvog polugodišta godine koja slijedi godinu na koju se odnosi izdanje.

Časopis objavljuje recenzirane rukopise.

Rad se predaje uredništvu u tiskanom i elektroničkom obliku. Obim rada ne smije prelaziti dva autorska arka (57 600 slovnih mjesta s razmacima).

Na kraju rada navodi se cjelovit popis korištene literature, abecednim redom prema prezimenu autora, na sljedeći način:

## KNJIGE:

Redom se navode autor, godina, naslov, mjesto izdanja, izdavač; na primjer:

Zakošek, N. (2002) *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Buchanan, J. M., Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: Michigan University Press.

Kasapović, M., Šiber, I., Zakošek, N. (1998) *Birači i demokracija: utjecaj ideoloških rascjepa na politički život*. Zagreb: Alinea.

## POGLAVLJA U KNJIGAMA (ZBORNICIMA):

Redom se navode autor, godina, naslov poglavlja (članka), urednici knjige (zbornika), naslov knjige (zbornika), mjesto, izdavač, stranice; na primjer:

Petak, Z. (2001) Proračunska politika Sabora, u: M. Kasapović, ur., *Hrvatska politika 1990.-2000*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

## ČLANCI U ČASOPISIMA:

Redom se navode autor, godina, naslov članka, naziv časopisa, volumen (godište), broj, stranice; na primjer:

Prpić, I. (2001) Napomene o shvaćanju suverena u Ustavu Republike Hrvatske. *Politička misao* 38 (1): 5-11.

## RADOVI DOSTUPNI NA INTERNETU

Rad koji je dostupan na internetu stavlja se u popis literature tako da se redom navеду autor, naslov, izvor (<http://>) i datum učitavanja; na primjer:

Ostrom, E., The Complexity of Collective Action Theory, <http://www.indiana.edu/~workshop> (20. 6. 2006.)

Pri upućivanju na tekstove iz literature, neovisno o tome radi li se o citatu ili o pozivanju na druge autore, izvor se navodi u tekstu, a ne u bilješkama. Referenca se stavlja u zagrade, a navodi se prema sljedećim primjerima:

1. (Zakošek, 2002);
2. Ako je riječ o preciznijem navodu ili citatu, u referencu treba uključiti i broj stranice; na primjer: (Zakošek, 2002: 36);
3. Ako rad ima dva autora, navode se oba; na primjer: (Buchanan i Tullock, 1962);
4. U slučaju zajedničkog rada trojice i više autora navodi se samo prezime prvog autora, a za doprinos ostalih autora upotrebljava se izraz "i suradnici"; na primjer: (Kasapović i sur., 1998);
5. Kod kontinuiranog pozivanja na isti izvor upotrebljavaju se oblici: (*ibid.*) ili (*op. cit.*).

Autorima se sugerira da bilješke predvide isključivo za komentiranje ili dopunu rečenog u tekstu.

## NAJAVA NOVOG BROJA

*Analiz Hrvatskog politološkog društva za 2013. donijet će tekstove o sljedećim temama:*

DEVELOPING POLICY IN DIFFERENT CULTURAL CONTEXTS:  
LEARNING FROM STUDY, LEARNING FROM EXPERIENCE  
– POLICY PRACTICE IN EUROPE  
– POLICY IN RELATION TO HIGHER EDUCATION

Radove o ostalim temama naći ćete u redovnim rubrikama časopisa:

STANJE DISCIPLINE, STUDIJE, OSVRTI, RECENZIJE



