

Vrzeli v prehodu k demokraciji

(Razmišljanje o nekaterih predpostavkah demokratične konsolidacije)

Uvod

Dramatični dogodki v Vzhodni Evropi, ki so dosegli svoj vrh s padcem berlinskega zidu v pozni jeseni 1989 leta, so sprožili bučne komentarje o končni zmagi demokracije nad diktaturo (totalitarizmom). Nekateri so trdili, da smo priče, kako je človeštvo zavrnilo komunizem. Drugi so šli dlje in ugotavljali, da je (bila) to končna zmaga liberalne demokracije in tržnega gospodarstva nad vsemi možnimi alternativnimi ureditvami.¹ Tretji so spet videli v teh dogodkih konec obdobja vojn, vročih in hladnih, in razcvet nadsocialnega povezovanja. Slišati je bilo tudi mnenja, da je zrušitev komunizma mogoče najbolje opisati kot zaton modernizma in njegovo preseganje s postmodernizmom. Propad komunizma v tem letu torej ni bil samo evforičen, ampak tudi presenetljiv – ne nazadnje tudi za politologe.²

Ko se je revolucionarna evforija pomirila, se je z nujno vrnitvijo v politično vsakdanost pokazalo, da je dogajanje daleč bolj zapleteno od poenostavljenih parol in gesel. Skupna značilnost teh dogodkov je bila zrušitev represivnih, avtoritarnih režimov. Toda nastajajoče demokracije – kolikor je v nekih primerih sploh možno govoriti o demokracijah – so (bile) največkrat daleč proč od stabilnosti. Kmalu je postalo jasno, da bo preobrazba teh držav daljši in za večino tudi boleč proces.³ In zakaj bi se morali temu čuditi? Namesto prezgodnjih in prehitrih sklepov o daljnosežnih učinkih sprememb je treba natančneje proučiti in razložiti celotno dogajanje, vključno s predvidevanjem nekaterih možnih izidov teh dogajanj.⁴

Verjetno najpresenetljivejša značilnost dogodkov ob propadu socializma (komunizma) je bil njihov (nenasilen) *revolucionarni značaj*.⁵ Kot ob francoski revoluciji se je tudi tu nenadno, popolnoma zrušil stari režim; kljub očitni nameri po preobrazbi družbe in toto pa je bil tu najprej v ospredju predvsem *politični vidik*.⁶ Njihova glavna težnja je (bila) močno zmanjšanje moči, demontaža in odprava državnih aparatov starega režima. Njihovo bistvo je boj za doseg *svobode*: njihova moralna moč je izhajala iz njihove zavezanosti institucionalizaciji

¹ Sporni Francis Fukuyama je triumfalno interpretacijo liberalne paradigme označil marj kot konec zgodovine. Kraj povjesti. *Politička misao*, 2/1990, str. 172.

² Gl. o tem posebno številko revije *World Politics*, vol. 44 (1991), No. 1, *Liberalization and Democratization in the Soviet Union and Eastern Europe*: npr. prispevek Timur Kuran, *Now out of Never: The Element of Surprise in the East European Revolution of 1989*, str. 7–48.

³ Gl. o tem Ralf Dahrendorf, *Transitions: Politics, Economics, and Liberty*, *The Washington Quarterly*, Summer 1990, str. 133–142.

⁴ Prim. Barbara A. Misztal, *Must Eastern Europe follow the Latin American Way?*, *Arch: europ. sociol.*, vol. 33 (1992), str. 151–179.

⁵ To dogajanje je bilo revolucionarno tako glede radikalnosti zahtev po spremembah kot tudi po modalitetah zahtev.

⁶ Socialne zahteve in težnje so bile v tem dogajanju manj prisotne kot v primeru francoske revolucije. Gl. Simon Schama, *Citizens: A Chronicle of the French Revolution*, New York, Alfred Knopf, 1989.

* Dr. Marjan Brezovšek, raziskovalec na FDV.

in jamstvu človekovih pravic, ki so bile v starem režimu okrnjene ali celo zanikane. Za učinkovito varstvo pravic je bila potrebna *demokratska ustava*, ki ne služi željam posebnih interesnih skupin.

Okvir interpretacije: demokratizacija in demokracija

Politične spremembe v avtoritarnih režimih imajo lahko obliko demokratizacije in/ali revolucionarnih procesov.⁷ Način konceptualizacije teh procesov in njihovo vrednotenje v socialnih znanostih izraža ne samo njihovo stvarno vlogo in intenzivnost, ampak tudi vpliv različnih političnih usmeritev pri njihovem proučevanju.

V 1960. letih je bila revolucija obravnavana kot destruktivno dejanje (proces).⁸ Naslednje desetletje, ki je bilo polno bojev za neodvisnost, družbenih nemirov in procesov modernizacije, pa je sprožilo veliko zanimanje za revolucionarne situacije. Hkrati je prišlo do spoznanja in priznanja, da običajna razlaga revolucije kot razrednega boja ne bi prenesla preizkusa dejstev. Po drugi strani je zanimanje za demokratizacijo naraslo v 1980. letih z obnovo demokracije v južni Evropi in Latinski Ameriki, ko je bilo dušenje demokracije (vsaj začasno) ustavljeno z njenim višjim vrednotenjem.⁹ Demokracija kot vrednost po sebi in zase je zato zamenjala revolucijo kot temeljno kategorijo družbenih in političnih ved.

Zelo dolgo ni obstajala nikakršna jasna konceptualna razlika med procesoma. Splošno mnenje je bilo, da je bistvo vseh revolucionarnih posledic inverzija demokratske formule. Hkrati pa je bil na določen (misteriozen) način revolucionarni proces povezan z demokratizacijo. To je bila posledica pomanjkljive konceptualne ločitve demokracije in revolucije od modernizacije.¹⁰ Tako so nekateri avtorji trdili, da so družbene revolucije enostavno rezultat hitre modernizacije, ki je pripeljala do nezadovoljstva in dezorientacije.¹¹ Drugi so izenačevali revolucijo z modernizacijo, pri čemer je bila revolucija posledica družbenoekonomskih procesov modernizacije, spodbujajočih politično mobilizacijo družbe.

Zgodnji poskus konceptualne razjasnitve najdemo pri Barringtonu Mooru,¹² ki je pojasnjeval prisotnost ali odsotnost demokratskih režimov s pogoji konkretnih koalicij in konfliktov med razredno utemeljenimi skupinami, in Charlesu Tillyju¹³ zaradi njegovega poudarjanja, da modernizacija vpliva na kolektivno delovanje z redistribucijo virov, potrebnih za mobilizacijo. Naraščajoči interes za študij procesov demokratizacije in revolucionarnih sprememb pa je prispeval tudi k razvoju novih pristopov in usmeritev.¹⁴

Razvoj politične znanosti – še posebej poudarjanje vloge različnih družbenih

⁷ Ralf Dahrendorf, Razmišljanje o revoluciji v Evropi, Književna reč, 25. februar 1991, str. 5, opozarja, da je za njihovo perspektivo po dekonstrukciji najpomembnejše vprašanje *konstituiranje svobode*.

⁸ To je bilo povezano s strukturalnim funkcionalizmom, ki je na revolucijo gledal kot na negativen primer vzpostavljanja reda.

⁹ L. Diamond, J. J. Linz and S. M. Lipset (eds.), *Democracy. Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1988.

¹⁰ A. Hadenius, *Democracy and Development*, Cambridge University Press, 1992, str. 5.

¹¹ Klaus Mueller, *Modernising Eastern Europe*, Archives européennes de sociologie, vol. 23 (1992), str. 109.

¹² B. Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon, 1966.

¹³ Ch. Tilly, *From Mobilization to Revolution*, Addison, Wesley, 1978.

¹⁴ Joergen Hermansson, *Democratization of Eastern Europe: A Game Theoretic Perspective*, Scandinavian Political Studies, Vol. 15 (1992), str. 217–233.

gibanj kot virov mobilizacije in širši pristop k pomenu političnih strank – je tesno povezan s študijem procesov političnih sprememb. Zaradi poudarjanja odzivnosti demokratične države na politizirane potrebe je teorija vpeljala merilo participacije kot pogoj za demokracijo, ki je opredeljena kot: »institucionalizirana struktura ali institucionalizirana vključenost v politični proces«. ¹⁵ Revolucija pa je označena kot »neinstitucionalizirano delovanje ali dogodek, ko se politična sukcesija izpelje izven institucionalnega političnega procesa«. ¹⁶ Takšen pristop omogoča obravnavo obeh procesov kot učinkov ali posledic *kolektivne akcije*. Na tej podlagi je možno tudi povezovanje revolucionarnih procesov in demokratičnega prehoda iz avtoritarnih režimov.

Demokracija ima formalne in substantivne vidike. Oblike demokracije lahko imamo predvsem za posebno ureditev za sprejemanje avtoritarnih odločitev (»demokratični proces«). ¹⁷ Ti vidiki postopka so razvidni v volitvah, ki so celovit, z obvezujočimi pravili postavljen proces, ki vključuje med drugim stranke, volivce, večine in medije, tekmujoče za predstaviška mesta in oblast. Gre za obliko makroodločanja, s katero skupnost izvoli nekatere posameznike za voditelje in odobrava njihove politike. Substanca demokracije se nanaša na pogoje enakosti, ki jih je tako lepo osvetlil že Tocqueville; ti sestavljajo posebno vrsto skupnosti in izražajo pogoje, brez katerih demokracija ne bi mogla učinkovito delovati – skupnost enakih, sodelujočih kot svobodni posameznik (en človek, en glas) v kolektivnem odločanju. Stara grška opredelitev demokracije kot »enakost pred zakonom« dobro povezuje oba vidika.

Demokratizacija kot proces razširjanja ali gradnje demokracije poteka po dveh različnih, čeprav vzporednih poteh. Na prvem mestu je to razširjenost (difuzija) učinkovite tehnologije kolektivne izbire ustavnih oblik ali prakse (npr. predsednika ali parlamentarne vladavine). Ali pa gre za manj očitno rast demokratičnih skupnosti (npr. s povečano medsebojno odvisnostjo in deležem pri reševanju globalnih vprašanj). V tem globalnem smislu demokratizacija izstopa zlasti takrat, ko razvoj odnosov in medsebojnega vplivanja med demokratičnimi skupnostmi doseže višjo stopnjo intenzivnosti in začenja dobivati nove oblike družbene organiziranosti. Demokratizacija je lahko bolj ali manj intenzivna, kajti kakovost demokratičnih izkušenj v dani skupnosti se sčasoma spreminja in je podvržena spremembam v pozitivni in v negativni smeri. ¹⁸ Demokratizacija ima po navadi štiri faze: uvodno fazo z gradnjo nacionalne enotnosti; pripravljalno fazo z oblikovanjem tekmovalnih političnih alternativ; v tretji, odločilni fazi nastaja ustava; in v četrti, privajalni fazi, gre za prehajanje v navado oziroma za utrditev demokratičnih oblik vladanja.

Od totalitarizma k državni prevladi?

Alexis Tocqueville je na splošno tisti avtor, ki je v demokraciji videl splošen pojav, sposoben za svetovno razširitev. Njegovo glavno delo, *Democracy in America* (1835), je obsežna študija o delovanju družbe v Združenih državah, vendar je prežeta z idejo, da se bodo »demokratične institucije... preudarno

¹⁵ T. G. Ash, *We the People*, London, Granta Books, 1990, str. 5.

¹⁶ T. Skocpol, *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, str. 21.

¹⁷ R. A. Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989; G. Sartori, *The Theory of Democracy, Revisited*, Chatman, NY, Chatman House, 1987.

¹⁸ J. F. Revel, *How Democracies Perish*, New York, Doubleday, 1984.

vpeljane v družbo ... uveljavile povsod, ne samo v Ameriki.¹⁹ Lahko bi sicer rekli, da je ta njegov »neustavljivi in univerzalni« proces še vedno v gibanju in še ni dosegel celovite izpolnitve, vendar pa moramo občudovati njegov pogum in ne smemo biti presenečeni, če še vedno privlači pozornost. Vendar pa je tudi res, da razlogi, zakaj naj bi demokracija prevladala, niso bili nikoli v celoti ali ustrezno pojasnjeni.

John Stuart Mill je v svojem prvem prikazu Tocquevillove knjige, ko je opazil, da ima Tocqueville »neustavljiv napredek demokracije« za dognano resnico (pravilnost) na temelju dokaza, ki ni nujno, da sploh še obstaja.²⁰ Rahlo presenetljivo je, da so se argumenti o tej zadevi ohranili do današnjih dni. Demokratični napredek namreč ni bil niti enosmeren niti neprekinjen. Zato so se tudi razmišljanja o vidikih in pričakovanih demokratizacije, deloma kot odsev časa in razmer, z leti spreminjala. Tocquevillove »neizogibne teze« tako nikoli niso doživele popolnega odobravanja.²¹

Pač pa še danes veljajo »teoretične orientacije«, ki izhajajo iz njegovih proučevanj oblik politične svobode in pogojev ter možnosti zanje. Če je bistvo v uvodu omenjenih revolucij res v odnosu med svobodo in državo, potem je to zagotovo pravi pristop zanje, še zlasti če upoštevamo tudi njegova opozorila o nevarnostih, ki jih prinaša demokratična revolucija: nevarnosti centralizacije vlade in uprave, vladavine javnega mnenja nad individualnim mnenjem, zoževanje sfer osebne svobode itd.²² Državna oblast (pristojnosti) in svoboščine so povezane druga z drugo kot »dva konca gugalnice«. Za vsak režim velja, čim več pooblastil ima država, manjše so svoboščine nedržavnih organizacij in nasprotno. *Libertatnost režima* je torej funkcija števila, vrst in obsega svoboščin, ki jih vsebuje. Čim več svoboščin vsebuje, tem bolj libertaten je režim. Čim manj je svoboščin, tem bolj *avtokratski* je režim.²³ Gre za svoboščine, ki so antagonistične oziroma omejujejo državno oblast. Nasprotno so svoboščine kot avtonomije, ki ne posegajo v državno oblast. Te pa vodijo zgolj *k liberalizaciji režima*.

Liberalni režim torej ni nujno libertaten (demokratičen) in libertaten režim ni nujno liberalen. Avtokratski režim je lahko liberalen, vendar pa po definiciji ne more biti libertaten (demokratičen).²⁴ To se nam zdi prvo in najpomembnejše izhodišče za obravnavo konsolidacije demokracije v novih razmerah: *uveljavljanje tistih svoboščin, ki zagotavljajo libertatnost (demokratičnost) režima, ne zgolj njegovo liberalnost*. Pri tem je seveda eno želja odvzeti moč (oblast) državi, nekaj povsem drugega pa celovito in vsestransko uveljavljanje svoboščin in njihova učinkovita institucionalizacija. Ne zadostuje nekakšna splošna razglasitev svobode, pač pa je potrebno uvajanje posebnih svoboščin; svoboščin za nasproti svoboščinam od; zagotavljanje pogojev za njihovo uresničevanje, da ne bi ostale zgolj formalne; prenos pooblastil države na nedržavne organizacije itd. Skratka, prvi pogoj za utrditev demokracije vidimo v postopnem in vztrajnem izgraževanju libertatnosti režima (povečevanja svoboščin nedržavnih organizacij).

¹⁹ A. de Tocqueville, *Democracy in America*, New York, Doubleday, 1969, str. 309.

²⁰ J. St. Mill, *Essays on Politics and Society*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, str. 50.

²¹ Nekateri komentatorji so bili prepričani, da je sam gledal na svoje teze kot »koristen mit«, ki ga je treba razglašati v javnosti, o katerem pa so obstajali tudi neizbežni notranji dvomi. Gl. Zetterbaum, *Tocqueville and the Problem of Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1967.

²² Gl. K. H. Volkman-Schluck, *Politička filozofija*, Zagreb, Naprijed, 1977, str. 84.

²³ Libertatnost je pojem, ki nadomešča nekatere še bolj sporne pojme, kot so poliarhija, pluralizacija, korporatizacija, konsociacija, itd. Pojem režim se nanaša na oblike upravljanja ali vladanja.

²⁴ G. Sorman, *La solution liberale*, Paris, Fayard, 1984, str. 13.

Po drugi strani pa se moramo zavedati tudi določenih nezaželenih oziroma *nenameravanih* posledic, ki se razvijajo vzporedno s temi ukrepi za demokratizacijo.²⁵ Nehotene posledice so lahko zelo izstopajoče, prodorne in neukrotljive, če kolapsu starega režima sledijo preveč improvizirane rešitve, ki imajo lahko tudi negativne povratne učinke za demokratizacijo režima. Poglejmo za zgled gospodarsko liberalizacijo in uvajanje tržnega gospodarstva, ki povzroča dramatično povečevanje socialnih neenakosti v družbi. To lahko oživi natančno tiste vrste socialno nezadovoljstvo, ki nostalgичno gleda na star režim.²⁶ Protesti proti neenakosti in za ukrepe proti njej pa sprožijo verjetno začaran krog državne intervencije in posegov v notranje zadeve nedržavnih organizacij in krepijo državo in zmanjšujejo možnost demokratizacije. Drug zgled s podobnimi posledicami je t. i. družbeni problemi (korupcija, kriminal), ki so razlog različnih zahtev po obnovi »zakona in reda«, kar spet vpliva na proces demokratizacije.²⁷ Opozoriti je treba, da liberalni model vsebuje tudi etično in socialno komponento, vendar pa je vprašanje, ali se lahko uveljavita brez ustrezne družbene in kulturne podlage.

Naslednji sklop problemov je stabilnost oziroma *nestabilnost novega režima*.²⁸ Razen obstoja legitimne ustavne ureditve, ki pa se tudi že dograjuje, so vsi drugi pristopi prej pokazatelj nestabilnosti kot stabilnosti. To potrjujejo prisotnost nasilja, nezgrajenost političnega prostora in boj za oblast, potreba po strukturalnih spremembah v gospodarstvu, različne zunanje »grožnje« in težave z umeščanjem v mednarodni prostor in ne nazadnje tudi neurejenost pravil političnega vedenja (ravnjanja). Tudi če ta problem podrobneje pogledamo z različnimi kazalniki (stopnja nezaposlenosti, padec rasti družbenega bruto proizvoda, deficit javnega sektorja, stavke in protesti, obnavljanje izvršne oblasti), se ta slika o nestabilnosti samo še izostrí. V takšnih razmerah se bolj uveljavljajo ukrepi, povezani z liberalizacijo režima kot pa z njegovo libertatnostjo (demokratizacijo). Na tej točki pa je treba ponovno razmisliti tudi o državnih sposobnostih za reševanje vseh teh vprašanj, ko se vsa modernizacija zožuje zgolj na obupne poskuse odpravljanja zaostankov in zadeva ob vzajemno blokiranje namesto vzajemnega spodbujanja politične, družbene in kulturne sfere.

Če je takšen pristop k spremembi režima z vidika dilem bolj realističen kot nekakšen projekt evoliucijske logike, potem nam preostane še, da se ozremo na drugi pol uveljavljanja novega režima, tj. *državo*.²⁹ Postrevolucionarna država se zagotovo poskuša znebiti nekaterih funkcij, ki jih že v starem režimu ni mogla učinkovito opravljati in jih prenesti na nedržavne organizacije. To pa ne pomeni, da je država izgubila ves ali vse interese na teh področjih ali da ne bo poskušala ohraniti nadzora vsaj nad nekaterimi od njih. Pač pa poskuša delovati nanje bolj posredno (npr. s proračunom) in ne z neposrednim administrativnim nadzorom. Tako je z liberalizacijo nekaterih sfer sicer podeljena znatna funkcionalna avtonomija v upravljanju njihovih zadev, vendar pa je država še vedno prisotna v njih (liberated-yet-dominated fields). Država je torej daleč bolj liberalna od

²⁵ To je aksiom v politološki analizi namenskega delovanja, ki želi doseči določene rezultate, da sproži nepričakovane, nezaželene posledice. To se včasih imenuje tudi »sprevrženi učinek«.

²⁶ Problem z neoliberalnim programom ni v tem, da je napačen, temveč da je nekoherenten. Vztrajanje pri privatizaciji brez močnega kapitalističnega (lastniškega) razreda se prelamlja na hrbtih delavcev v državnih podjetjih, ker se nanje naslanja tudi država.

²⁷ Gre za problem neizdelanega pravnega sistema z mnogo zastarele zakonodaje.

²⁸ K. M. Dowding, R. Kimber, *The Meaning and Use of Political Stability*, *European Journal of Political Research*, vol. 11 (1983), str. 229–243.

²⁹ B. Rothstein, *Social Justice and State Capacity*, *Politics and Society*, Vol 20 (1992), str. 101–126.

totalitarnih predhodnikov, posebej na področjih, ki ne ogrožajo njene vladavine (prevlade). Državljanom tako zagotavlja vrsto osebnih svoboščin, ki so bile prej okrnjene ali zanikane. Vendar pa odprava totalitarizma še ne zagotavlja libertatnosti režima. Država resda ni več vseobsegajoča, je pa prevladujoča. In na tej točki vidimo glavno vrzel v prehodu k demokraciji (libertatnemu režimu).³⁰

Režim državne prevlade se lahko uveljavlja v dveh glavnih oblikah, kot *hegemonski tip* ali kot *oblastnozadrževalski tip*. Razlika med obema je v tem, ali centralna oblast dejansko upravlja, četudi je njen nadzor nad nedržavnimi organizacijami posreden in počiva na spretni manipulaciji. V oblastnotiranskem tipu pa je nasprotno, čeprav osrednja oblast prav tako teži k hegemoniji, le-ta ostala jalova (neučinkovita), prav tako kot oblastniškim staršem ne uspe obvladati njihovih otrok. V oblastniškem tipu državne prevlade je osrednja oblast značilno razcepljena, negotova, nestabilna, neučinkovita, nekonsistentna in se poskuša stalno reformirati. Ne presenečajo zato zahteve in pritiski v takšnem režimu po močni, odločni vladi, ki bi bila sposobna obnoviti polno avtoriteto države. Ali to pomeni, da imajo ti režimi vendarle vgrajeno težnjo po hegemonski vrsti prevlade?

Opisane vrzeli ne pomenijo, da ne puščamo prostora za optimizem; ob upoštevanju časa in ustreznih okoliščin lahko nekaterim od teh revolucij uspe vsaj deloma uveljaviti libertatni režim. Druge se bodo verjetneje razvijale v bolj avtokratsko smer, hegemonsko in oblastniško. Ta majhna razlika bo za nekatere tudi edina razlika. In ne bo se mogoče izogniti tudi mnogim razočaranjem (ali niso ta tudi sestavni del postrevolucionarnih časov?). Vsekakor pa so te revolucije ob zrušitvi komunizma prezgodaj dobile oznako demokratičnosti, ki se prepleta z dvema različnima in ne nujno skladnima težnjama: politično težnjo po svobodi in družbeno težnjo po enotnosti. Eden od pogojev za uveljavljanje libertatnega režima pa je tudi sposobnost režima za učenje za demokracijo.

Namesto sklepa: demokracija in učenje v političnem režimu

Koncept sposobnosti režima za učenje je zelo pomemben za demokratizacijo. Učenje pomeni v tem primeru urejanje in procesiranje informacij v sistemu oziroma proces komuniciranja. Od *sposobnosti za učenje centralne oblasti* sta odvisna razvoj in patologija režima, tj. sposobnosti uveljaviti nujne spremembe, ki zagotavljajo uspešno delovanje v prihodnosti. Učenje postane patološko npr. ob ujemanju volje in moči; volje kot želje ne se učiti in moči kot možnosti, da se ni treba učiti. Zato se pogosto odločevalci učijo na patološki način z bolečimi izkušnjami. Dostop državljanov do odločanja prisiljuje elite, da se srečajo z nezaželenimi informacijami celo v hegemonskem tipu oblasti, zato je njihova vključenost pomembna za socialno učenje. Tudi tekmovalnost v sistemu z različnimi argumenti povečuje sposobnosti za učenje. Cilj političnega učenja je sprejemanje »pravilnih« odločitev, te pa so odvisne od državljanskega nadzora in upoštevanja njihovih preferenc. To namreč povečuje sposobnosti režima za reševanje problemov (problem solving capacity), ki je bistvena sestavina sposobnosti režima za učenje za demokracijo.

³⁰ Paradoks je, da režimi s prevladujočo državo lahko ljubosumno čuvajo državljanske pravice svojih državljanov (zgleda Francije in Izraela sta poučna).