

Pregledni znanstveni članak

UDK: 327 (4-76EU):321.7

Priljeno:13.svibnja.2012.

Promidžba demokracije kao vanjskopolitički cilj Europske Unije

Nataša Beširević*

Sažetak

Promidžba demokracije temeljni je cilj vanjske politike EU-a, a ujedno i međunarodna dimenzija demokratizacije kao temeljnog i ključnog političkog ishoda proširenja unija na države Istočne, Srednje i Jugoistočne Europe. U svjetlu relevantnosti te tematike ovaj rad nastoji definirati pojam, doseg i primjenu promidžbe demokracije u međunarodnim odnosima, posebice prema postkomunističkim državama u posthladnoratovskom razdoblju, instrumente, ciljeve, strategije, ograničenja, evolutivni okvir promidžbe demokracije, kao i njezinu primjenu na primjeru Europske Unije, posebice u odnosu na bivše komunističke države, gdje je zamijećeno da vanjski akteri ne mogu potaknuti demokratizaciju i dovesti do stabilnih političkih poredaka ukoliko snažni unutarnji politički akteri ne budu „upravljali“ elementima državnosti i modernizacije.

Ključne riječi: promidžba demokracije, vanjska politika EU-a, politika Proširenja

Promidžba slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava temeljna su načela Europske Unije prisutna u njezinim osnivačkim ugovorima, ali i u sporazumima s trećim zemljama, gdje Unija koristi svoje diplomatske, humanitarne, vojne, razvojne i trgovinske strategije kako bi ispunila, najšire govoreći, temeljne sigurnosno-vanjskopolitičke ciljeve u međunarodnim odnosima. To je srž vanjske politike Europske Unije, koju sačinjavaju trgovinski pregovori, diplomacija, ekonomsko-vojna pomoć, pitanje obrane, humanitarna i razvojna pomoć sagledana prvenstveno kroz okvir Vanjskih odnosa, Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (izuzevši segment razvoja zajedničke obrane) i politike Proširenja.¹ Promidžba demokracije posebice je relevantna tematika u Istočnoj, Srednjoj i Jugoistočnoj Europi budući da je upravo promidžba demokracije kao međunarodna dimenzija demokratizacije izričito istaknuta kao neodvojiv

* dr. sc. Nataša Beširević, viša asistentica na Fakultetu političkih znanosti. E-pošta: nbesirevic@fpzg.hr

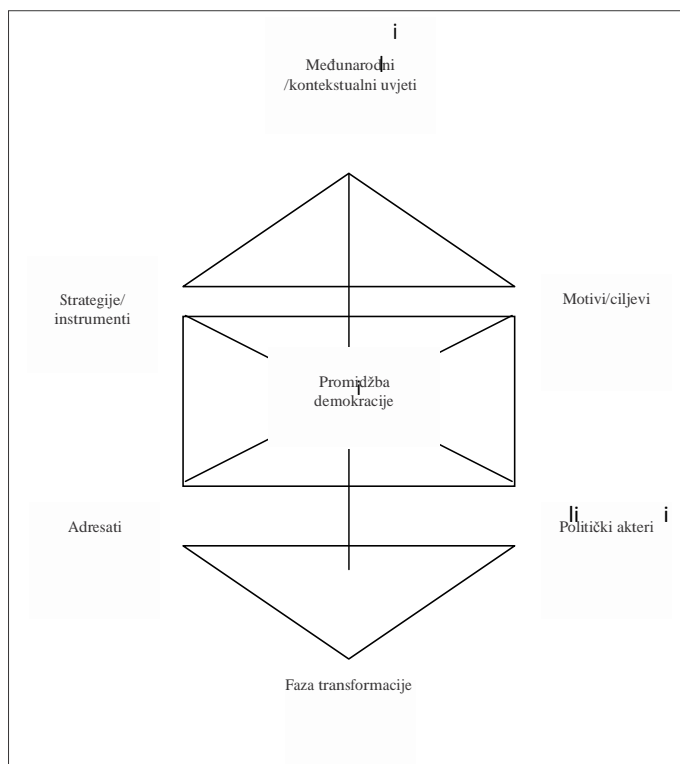
1 Pojmovi ovih politika EZ-a/EU-a istaknuti su velikim početnim slovima jer pojmovno označavaju specifične javne politike kako ih kvalificira sama Europska Unija.

dio strategije proširenja EU-a. Ukoliko vanjski akteri nameću promidžbu demokracije, odnosno vanjski uvjetovanu demokratizaciju, nužno dolazi do protektorata koji ograničava suverenost nacionalne države i koji najčešće dugoročno predstavlja nestabilan režim. Preobrazba sustava u demokraciju može se pokrenuti, poduprijeti, promicati izvana. Najbolji uvjeti za uspješnu promidžbu demokracije postoje u državama s tzv. hibridnom demokracijom (demokratski izborni režim čiji je jedan dio trodiobe vlasti poremećen u toj mjeri da razara pravnu državu) koja se nalazi u tranzicijskoj dinamici. U takvoj vrsti režima najlakše se identificiraju potencijalni partneri za jačanje demokracije jer politički režim nije učvršćen mada je autokracija još uvijek prisutna; stoga promidžba demokracije od strane vanjskih aktera može pomaknuti ravnotežu moći prema demokraciji uz veću vjerojatnost održive konsolidacije.

1. Pojam, doseg i primjena promidžbe demokracije u međunarodnim odnosima

U dogledno vrijeme ne može se predložiti opća teorija promidžbe demokracije jer bi u tom slučaju, uzevši u obzir sve zamislive varijable, teorija izgubila opći karakter koji nije vezan za kontekst i postala čisto deskriptivna, kao što navodi Merkel (2011:420-421). S druge strane, kada bi teorija apstrahirala od konkretnog konteksta djelovanja, postala bi preopćenita i neodređena kao analitički okvir. No mogu se predložiti definicije kako bi se objasnilo i približilo samo pojmovlje i sadržaj djelovanja. Europsko vijeće (2006.) tako promidžbu demokracije u kontekstu Vanjskih odnosa definira u sveobuhvatnom smislu, pri čemu promidžba demokracije obuhvaća puni raspon vanjskopolitičkih aktivnosti i razvojne suradnje koji pridonose razvoju i konsolidaciji demokracije u trećim zemljama uz sve mjere koje su projektirane tako da olakšavaju demokratski razvoj. Schmitter i Brouwer (1999:12) promidžbom demokracije definiraju sve javne aktivnosti koje usvajaju, podupiru te izravno ili neizravno implementiraju privatni ili javni vanjskopolitički akteri, a koje pridonose liberalizaciji ili demokratizaciji autokratskih režima te konsolidaciji demokracije u tzv. državama primateljicama. Ova definicija isključuje tzv. „tihu“ ili tajnu diplomaciju, kao i aktivnosti koje potiču i implementiraju isključivo nacionalni akteri, te bi se mogla, pojednostavljeno, definirati kao međunarodna dimenzija ili međunarodni kontekst demokratizacije. Merkel (2011.) ističe kako je Sandschneider pomoću „šesterokuta promidžbe demokracije“ (shema 1) skicirao interakcijsku vezu između parametara istraživanja koji su relevantni za promidžbu demokracije.

Shema 1. Strateška pitanja promicanja demokracije prema Sandschneideru



Izvor: prilagođeno prema Merkel (2011.)

Na temelju dijagrama, kako ističe Merkel (ibid.), moguće je postaviti sljedećih nekoliko pitanja: tko (koji se akteri angažiraju u promidžbi demokracije), koga (koje države i režime treba promicati), kada (u kojim ih fazama režima i transformacija treba promicati), kako (koje strategije i instrumente koristiti), s kojim učinkom (politički učinci promidžbe demokracije) promiče. Pitanje „tko“ tiče se aktera vanjske promidžbe demokracije, problema koordinacije i legitimacije njihova djelovanja, pri čemu su važni i motivi, odnosno ciljevi promicatelja demokracije. Svi akteri promidžbe suočeni su s ograničenjima resursa, vremena i mnogobrojnosti potencijalnih adresata, a kako bi se riješio problem odabira, potrebna je analiza kontekstualnih uvjeta potencijalnih država na koje će se promidžbe odnositi. U sklopu izbora značajnu ulogu igra i odabir najučinkovitijeg vremena potpore; hoće li to biti autokratski sustav ili će države već početi (završavati) s liberalizacijom demokratizacije; treba li i dokad treba poticati konsolidaciju demokracije. S odabirom faze demokratizacije vezan je i izbor strategije, odnosno izbor

odgovarajućih instrumenata promidžbe. Kako tvrdi Merkel, promidžba demokracije postići će svoj namjeravani učinak ukoliko implementira kontekstualno primjereno rješenje, i to unutar jasne strategije u pravom trenutku. Pri promidžbi demokracije moguće je dakle razlikovati pet temeljnih elemenata: promicatelje demokracije, adresate, fazu transformacije, strategiju/instrumente i evaluaciju.

Napori stabilnih demokracija u promidžbi „željenog“ oblika demokratskog poretka u državama s upitnom demokracijom i očuvanju uspostavljenih institucija nisu novijeg datuma. Smatra se da su promidžba i očuvanje demokracije instrument vanjske politike još od *14 točaka* američkoga predsjednika Wilsona, što se nastavilo i nakon Drugog svjetskog rata, kada su Saveznici ne samo vojno porazili svoje autokratske neprijatelje i prisilili ih na bezuvjetnu predaju već su tijekom dugotrajne okupacije imali središnju ulogu u uspostavi novih političkih institucija. No promidžba demokracije prije vala demokratizacije 1970-ih godina i transfera demokratskih institucija iz europskih, odnosno zapadnjačkih demokracija, nije bila posebice uspješna, a ni ohrabrujuća, imajući u vidu da su se države Latinske Amerike te bivše europske kolonije u Africi i Aziji nakon određenog demokratskog interludija uglavnom vraćale jednostranačkom ili vojnom režimu (uz iznimku Republike Indije). S druge strane promidžba demokracije zahtijevala je dugotrajnu, skupu i izravnu strategiju koja je jednostavno mogla biti „pregažena“ nekim drugim vanjskopolitičkim ciljem. Desetljećima su Hladni rat i bipolarna struktura svijeta zapadne demokracije usmjeravali prema podršci „korisnih“ autokratskih vođa, prvenstveno zbog međunarodne sigurnosti, a vodeći se postavkom, kako tvrde Schmitter i Brouwer (1999.), da nedemokratskim državama nedostaju neki temeljni preduvjeti kako bi postale demokratske; određeni prosječni prihodi, neovisna srednja klasa ili građanska buržoazija, određeni stupanj pismenosti i obrazovanja, protestantsko ili britansko kulturno, odnosno administrativno naslijeđe. Od godine 1974., s revolucionarnom portugalskom promjenom autoritarnog režima, ustanovljeno je kako za tranziciju prema demokraciji nije ni nužno ni dovoljno postojanje strukturalnih i kulturalnih determinističkih okvira te kako se modalitet tranzicije razlikuje od jedne nacionalne strukture do druge, što je pokazalo više od 50 država diljem svijeta koje su od Portugala nadalje krenule u tranziciju prema različitim oblicima liberalne političke demokracije. U većini država svijeta upravo se taj oblik političkog uređenja počinje smatrati jedinom zakonitom političkom normom, metodom i procedurom upravljanja kojoj, barem deklarativno, teže sve prodemokratski orijentirane političke elite. Taj impuls tranzicije, pojačan slomom SSSR-a, potaknuo je razvijene i oblikovane demokracije da pitanje intervencije u unutarnje poslove suverene države zbog humanitarnih razloga i očuvanja demokracije više ne promatraju kao mogućnost, već kao obvezu

prema svjetskoj sigurnosti i miru, čak i ako se to ne tiče njihovih nacionalnih interesa. Zapadne političke elite krajem 1980-ih, a posebice tijekom 1990-ih godina, suvereno smatraju kako su upravo njihove institucije, prava i prakse model upravljanja koji je primjenjiv diljem svijeta, što svojom organizacijskom strukturom, praksom i resursima prate javne i privatne organizacije koje se bave promidžbom i očuvanjem demokracije.

Prva administracija koja je ciljem vanjske politike učinila promjenu autokratskih režima bila je ona pod američkim predsjednikom Ronaldom Reaganom (1981. – 1989.), kada je osnovana i nevladina organizacija National Endowment for Democracy, koju je financirala država i koja je postala koordinator svih nevladinih organizacija koje su se bavile demokratizacijom. Kako tvrdi Merkel (2011:425), od 1980-ih godina nadalje američke vlade bile su uvjerene da liberalizacija političkih sustava, slobodni izbori, izabrani parlament i neovisno pravosuđe, sve ono što bi se smatralo dobrim upravljanjem (engl. *good governance*), čini katalizatorski učinak demokratizacije. Stoga SAD većinu svoje razvojne pomoći vezuje uz kriterije dobrog upravljanja, koje postaje i dio politike Svjetske banke. Krajem 1980-ih promidžba demokracije postaje sastavni dio ciljeva programa UN-a. „Budući da UN želi zadržati karakter nepristranog aktera, pri mirnom promicanju demokracije mora načelno pristati na suradnju s danim (autokratskim) vladama“, tvrdi Merkel (ibid.), no UN-ovom angažmanu mora prethoditi formalan upit dotične vlade kako se ne bi povrijedila državna suverenost. Za razliku od SAD-a, Njemačka i Japan promidžbu demokracije prvenstveno razvijaju kao potporu slobodnoj trgovini, liberalizaciji tržišta i tržišnoj privredi, smatrajući kako upravo ekonomska politika i potpora dovode do političke liberalizacije. Skandinavske države promidžbu demokracije vide kao normativnu zaštitu ljudskih prava te ujednačavanje socioekonomskih nejednakosti.

Uz bilateralnu intervenciju zapadnih vlada, u odnosima s novim demokracijama, značajnu ulogu počinju igrati i njihovi demokratizacijski partneri; multilateralne organizacije međunarodnog ili regionalnoga karaktera, čime akteri uključeni u taj vanjskopolitički okvir postaju iznimno raznoliki i brojni. Tijekom 1990-ih godina najveća novina u promidžbi demokracije bili su kvantitativni rast i kvalitativna raznolikost promidžbe demokracije, programa i projekata koji su usvojeni, podupirani i implementirani od strane vanjskih javnih i privatnih aktera, uglavnom u državama primateljicama. Krajem 1990-ih tako je zabilježeno na tisuće programa, na desetke tisuća projekata koji su razvijani od strane nekoliko tisuća donatora u stotinu država svijeta uz financijsku potporu stotina milijardi američkih dolara, kako tvrde Schmitter i Brouwer (1999:17), obuhvaćajući građane, civilno društvo, političke zajednice i državu u cjelini, pri čemu nije postojala jasna razlika između navedenih kategorija.

2. Strategije promidžbe demokracije u međunarodnim odnosima

Stavljajući na stranu vanjskopolitičke i trgovinske nacionalne interese koji su izvan svake sumnje jedna od odrednica promidžbe demokracije, postavlja se sljedeće pitanje: u kojim je režimima promidžba demokracije najučinkovitija, uzimajući pritom kao parametar podjelu režima na demokratske (gdje je zanimljiva inačica defektne demokracije) i autokratske (totalitarni, autoritarni, uz tri podtipa totalitarnih sustava: komunistički, fašistički i teokratski).² Kako argumentira Merkel (2011:430-460), što su autokracije više zatvorene i što više naginju totalitarnom uređenju, to su više sklone kršenju temeljnih ljudskih prava. Mogućnost promidžbe demokracije u tom je slučaju marginalna, uz teško nalaženje partnera u samoj državi potencijalnom adresatu. Stoga se promidžba demokracije u totalitarnim režimima smatra besmislenom. Transformacijske silnice u tom se slučaju mogu potaknuti jedino tzv. demokratskim vojnim intervencijama, koje su prema temeljnim normama međunarodne zajednice (čl. 24. Povelje UN-a od 26. lipnja 1945.) opravdane, legitimne i legalne jedino u slučaju humanitarne intervencije kao reakcije na genocid, pokolj, masovni progon, odnosno flagrantno kršenje ljudskih prava. Demokratska intervencija u smislu demokratizacije i zaštite političkih i građanskih prava u tom se slučaju može uspostaviti pomoću neke vrste protektorata, čije je legitimizirajuće „opravdanje“ izbjegavanje novih pokolja ili novog rata. U slučaju država koje se raspadaju, gdje je kršenje ljudskih prava veće i teže nego u totalitarnim režimima, promidžba demokracije jest opravdana, no zahtijeva značajne resurse, dugoročni angažman i neizvjestan rezultat, uz problematično nepostojanje državnih institucija koje mogu jamčiti legitimitet, odnosno monopol sile, pri čemu se javlja klasičan problem državnosti kao uvjeta konsolidacije.

Države koje su izašle iz ratnih sukoba i u kojima je demokracija uspostavljena „izvana“ nestabilnije su i manje trajne od država demokratiziranih „iznutra“, što se institucionalno objašnjava nedovoljnom primjerenošću novih institucija te nedovoljnom komplementarnošću neformalnih socijalnih i formalnih političkih institucija. Vanjski akteri ne mogu potaknuti demokratizaciju niti mogu dovesti do stabilnih političkih poredaka ukoliko snažni unutarnji politički akteri ne „upravljaju“ elementima državnosti i modernizacije. Samo sporazum političkih elita može dovesti do formalnih demokratskih institucija, a opetovano pridržavanje pravila vodi faktičnom institucionaliziranju, prema kojima se zatim prilagođavaju neformalne insti-

2 Više o tome u Merkel (2011.).

tucije, načini ponašanja elita i stanovništva. Ukoliko unutarnji akteri ne upravljaju tim procesima, a vanjski akteri nameću promidžbu demokracije, odnosno vanjski uvjetovanu demokratizaciju, nužno dolazi do protektorata koji ograničava suverenost nacionalne države i koji najčešće dugoročno predstavlja nestabilan režim. Mala vjerojatnost uspostave održive demokratizacije ulog je na koji trebaju pristati vanjski akteri, koji odluku o ulasku u takvu vrstu promidžbe demokracije donose na temelju interesne, a ne normativne politike.

U slučaju autoritarnih država čija je državnost konsolidirana bez većih sukoba izgledi za uspostavu održive demokracije ipak su veći, pri čemu su važni unutarnji partneri političke elite i nevladine organizacije sklone reformama, no nužna je i suradnja s autoritarnim vlastodržcima. U tom slučaju učinkovita promidžba demokracije može se osigurati pomoću partnera – nevladinih organizacija i zaklada koje komuniciraju s proturežimskim snagama, dok vlade komuniciraju s režimskom političkom elitom. Najbolji uvjeti za uspješnu promidžbu demokracije postoje u državama s tzv. hibridnom demokracijom (demokratski izborni režim čiji je jedan dio trodiobe vlasti u toj mjeri poremećen da razara pravnu državu) koja se nalazi u tranzicijskoj dinamici. U takvoj vrsti režima potencijalni partneri za jačanje demokracije najlakše se identificiraju jer politički režim nije učvršćen premda je autokracija još uvijek prisutna; stoga promidžba demokracije od strane vanjskih aktera može pomaknuti ravnotežu moći prema demokraciji uz veću vjerojatnost održive konsolidacije. Promidžba demokracije u tom slučaju zahtijeva dugoročan angažman, uz značajna sredstva koja će se usmjeravati prema reformski orijentiranoj političkoj eliti i organizacijama civilnog društva. Organizacija slobodnih i poštenih izbora u tom je slučaju tek prva stepenica prema demokratizaciji društva iako vanjski akteri izbore često smatraju katalizatorom demokratizacije.

Koji će „paket“ aktivnosti biti usmjeren prema određenoj državi primateljici ovisi o nekoliko elemenata; prvenstveno o fazi tranzicije u kojoj se država nalazi, političkom uređenju određene države, političkoj volji političke elite, interesu vanjskopolitičkih aktera koji provode promidžbu demokracije, njihovom tehničkom znanju o promjeni režima, kao i o instrumentima koji su im na raspolaganju. U autokratskoj državi primjerice vanjskopolitički akteri promidžbe demokracije koristit će diplomatski i ekonomski pritisak na vladajuće strukture te financijsku, savjetodavnu i obrazovnu potporu nevladinim organizacijama. Upravo je u početnoj fazi tranzicije učinak promidžbe demokracije najveći budući da pridonosi rušenju diktatorskog, odnosno autoritarnog

režima, kako tvrdi Thiel (2010:20), no u rušenju struktura zatvorenog društva, država, odnosno lokalna politička elita, treba neke unutarnje poticaje (ekonomska kriza, izniman gospodarski rast, rascjep vladajuće elite itd.) koji će je pripremiti i potaknuti na promjene, bez obzira na vanjske čimbenike. U državi koja je u ranoj fazi političke liberalizacije i ima vladajuću koaliciju nesklonu suradnji vanjskopolički akteri koristit će u isto vrijeme prijetnje sankcijama, čak i vojnu intervenciju ukoliko je riječ o izravnom ugrožavanju ljudskih prava, nuđenje pomoći i pokušaj razvoja demokracije unutar same države, posebice u vidu jasne i konzistentne potpore oporbi koja će razviti umjerenu, demokratsku političku klimu i potaknuti modernizaciju, potičući neovisne medije ili alternativne izvore informiranja.

Prije same implementacije razvija se donatorska strategija kao skupina pretpostavki o uzročno-posljedičnim odnosima i očekivanjima o reciprocitetnom ponašanju koje podupire odabrani smjer aktivnosti. Takva strategija uključuje tehničke i operativne smjernice za uspostavu programa koji će najvjerojatnije imati pozitivan politički učinak na liberalizaciju, demokratizaciju i konsolidaciju demokracije. No ono što utječe na samu strategiju nisu samo tehnički okviri, prošla iskustva ili procjena rizika, već i ciljevi vanjske politike države koja je akter promidžbe demokracije u državi primateljici. „Promidžba demokracije sve je više utjecala na opći okvir vanjske politike svih zapadnih država“, kako kažu Schmitter i Brouwer (1999:26), pri čemu se odnos promidžbe demokracije i vanjske politike prometnuo u tzv. „svjetsku ekspanziju demokracije“, koja odgovara sigurnosnim i vanjskopoličkim ciljevima koji osiguravaju slobodan protok međunarodne trgovine. Ti ekonomski i politički ciljevi ne moraju uvijek biti jasno i izravno javno artikulirani uz demokratizaciju, niti trebaju biti vezani samo uz jednu određenu državu. Primjerice uspostava vladavine prave često je samo istoznačnica za uspostavu stabilnog i predvidljivog zakonskog okvira za trgovinu, što se može protegnuti na niz država. Što se tiče političkih ciljeva, korisno je razlikovati dva strateška opredjeljenja; uspostavu i konsolidaciju političkih procesa (primjerice slobodni i pravedni izbori) i potporu određenom političkom ishodu (podupiranje jedne političke opcije u pobjedi na izborima), što u praksi nije empirijski lako dokazivo.

Na donatorsku strategiju utječe sljedeće: a) institucionalna stega – administrativna struktura i organizacijska kultura, oblikujući proceduru i doseg aktivnosti; b) tip organizacije koja provodi promidžbu demokracije – vladina ili nevladina organizacija, pri čemu je ova prva ograničena političkim kalkulacijama i otvorenim pritiscima, ovisi o administrativnim strukturama sa složenijim, sporijim i opreznijim donošenjem odluka,

dok nevladine organizacije uživaju veći manevarski prostor i brže reagiraju na određene probleme, usvajaju fleksibilnije strategije i pripravnije su na veći rizik – vrijeme između implementacije i evaluacije pojedinog programa ili projekta također ovisi o istim čimbenicima; c) pristup financijskim i tehničkim resursima, manji proračunski izdaci nevladinih organizacija fokusirat će se na strategije manjih razmjera, dok će vladine agencije trošiti više na planiranje, istraživanje i evaluaciju, što ne jamči bolje rezultate, ali omogućuje više podataka za evaluacijsku analizu; d) nacionalni kontekst unutar kojeg sami donatori djeluju i ograničenja koja se uz to vezuju; u tom se kontekstu pritisci javljaju najčešće onda kada je potrošnja za vanjsku pomoć iznimno visoka i kada javnost, prvenstveno ministarstva i parlamenti, pokaže zanimanje za koristi koje iz toga proizlaze.

Unutar demokratizacije trebaju se utvrditi parametri implementacije promidžbe demokracije. Tablica 1 prikazuje lokaciju aktivnosti i stupanj uključenosti, odnosno odobrenje države primateljice, pri čemu se razvidno razlikuju četiri vrste promidžbe demokracije, što je podrobnije prikazano u tablici.

Tablica 1. Lokacija aktivnosti i stupanj uključenosti države primateljice pri promidžbi demokracije

		Primarna lokacija aktivnosti	
		Izvan države primateljice	Unutar države primateljice
Pristanak i stupanj uključenosti države primateljice	Nekonsenzualno	Prisila Sprečavanje sukoba/vojna intervencija	Uvjetovanost Sankcije/nagrade Podrška oporbi u prog- nanstvu
	Konsenzualno	Odobrenje (Unutarnja potpora de- mokraciji) Pomoć oko izbora, us- postave institucija, raz- voja civilnog društva	Učenje (Vanjska potpora de- mokraciji) Edukacija sudaca, javne uprave, političara, pred- stavnika nevladinih or- ganizacija

Izvor: prilagođeno prema Schmitter i Brouwer (1999.)

Prisila u obliku vojne intervencije ili sprečavanja sukoba razmjerno je često bila korištena u prošlosti kako bi se svrgnuli autokratski režimi ili izbjegao povratak auto-

kracije u novodemokratizirana društva, pri čemu se takav vid promidžbe demokracije često ne veže uz demokratizaciju iako joj pogoduje. Razlog takve percepcije, kako smatraju Schmitter i Brouwer (1999:30), jest širok domašaj promidžbe demokracije koja slabi uzročnu povezanost između postignuća promidžbe demokracije i samog procesa demokratizacije. Iako je korištenje takvog oblika promidžbe demokracije uvelike smanjeno, primjeri kao što su Grenada, Panama, Haiti, Irak ili Afganistan pokazuju da to nije u potpunosti napušteno. Uvjetovanost kao izloženost sankcijama ili pružanje određene pomoći, odnosno nagrade kako bi se promicala demokracija, kvantitativno se i kvalitativno promijenila od 1970-ih; pomakom od bilateralnih prema multilateralnim izvorima sankcioniranja te većim naglaskom na nagradi (razvojna pomoć ili priključenje određenoj regionalnoj/međunarodnoj organizaciji), a ne na sankcijama. Konsenzualni pristanak države primateljice u praksi zahtijeva minimum odobrenja nacionalnih vlasti ciljane države, pri čemu je vanjska potpora demokracije potencijalno manje učinkovita od unutarnje potpore.

3. Evolutivni okvir promidžbe demokracije

Kako bi izbjegli neželjene efekte i učinke, što za vanjske donatore prvenstveno znači neuspjeh u trošenju financijskih resursa na ciljeve kojima su namijenjeni, čime se ugrožava njihov legitimitet, vanjskopolitički akteri razvili su vrlo strogu selekciju i nadzor procedura implementacije programa i projekta, dajući prednost pristupu *ex ante* (sustav kontrole u kojem je odobrenje nužno prije početka projekta), a ne *ex post* (sustav kontrole u kojem nije potrebno odobrenje prije početka projekata, već se naknadno kontrolira slučajan uzorak projekata). Evaluacija učinaka pojedinog programa ili projekta rjeđa je od tzv. evaluacijskog izvještaja koji odražava odgovornost, odnosno pravdanje pojedinog donatora prema pravilnom korištenju sredstava, pri čemu značajnu ulogu igra tzv. vidljivost projekata, iznimno važna na razini Europske Unije. Znanstvenici se slažu kako ne postoji općeprihvaćena metoda evaluacije aktivnosti promidžbe demokracije, već svaki donator ima svoj posebni pristup. Istraživanja evaluacije naglašavaju dvije osnove poteškoće u procjeni pravovaljanosti postojećih evaluacija: većina evaluacija usredotočuje se ili na mjerljive izlazne varijable ili na dokaze o političkom učinku utjecaja na makrorazini, pri čemu se uopće ne dovodi u pitanje postojanje odnosa između učinaka određenog projekta na cjelokupan proces demokratizacije, što je posebice karakteristično za Europsku Uniju. U evaluaciji se najčešće koriste dvije razine analize; makrorazina, koja podrazumijeva političko uređenje, i mikrorazina, koja podrazumijeva određenu ciljanu skupinu programa ili projekta. Na mik-

rorazini donatori daju prednost analizi izlaznih varijabli (primjerice broj sudionika na nekom projektu) nasuprot analizi učinkovitosti (opseg do kojeg su sudionici povećali svoje znanje, promijenili svoje vrijednosti i ponašanje nakon projekta), imajući u vidu isključivo vremenski okvir početka i kraja implementacije određenog programa, odnosno projekta.

Metodološki, u raspravu se uključuje i akademska zajednica razvijajući „tranzitologiju“ i „konsolidologiju“ kao poddiscipline koje se bave varijablama i pretpostavkama tranzicije, odnosno demokratizacije. Upravo one mogu pružiti analitički okvir za evaluaciju političkog ishoda i međunarodnoga konteksta promidžbe demokracije, vodeći se sljedećim zaključcima: prvo, sve države u procesu demokratizacije nakon 1974. godine nalaze se u istom procesu čiji su izravni i neizravni izbori i politički ishodi međusobno utjecali jedni na druge, neovisno o prostoru, jezičnoj barijeri, kulturi ili stupnju razvoja; drugo, taj je međunarodni proces demokratizacije godinama postajao sve jači, nadmašivši predviđanja „domaćih“ sudionika demokratizacije ili onih koji se bave promidžbom demokracije u međunarodnom kontekstu, što je utjecalo na promjenu međunarodnih organizacija i politika koje „prate“ demokratizaciju; treće, instrumenti međunarodne promidžbe i očuvanja demokracije razvili su se i umnogostručili, zastarjeli unilateralni koncepti prisila nacionalnih vlada prema drugim vladama nisu u potpunosti nestali, no uvelike su zamijenjeni prijetnjama i obećanjima ekonomske prirode koji trebaju utjecati na političke rezultate i zaštitu temeljnih ljudskih prava u pojedinoj državi; četvrto, multilateralni sustav političke uvjetovanosti zamijenio je nekadašnji instrumentarij makroekonomske i monetarne politike vezan uz nagrade, sankcije, članstvo i isključivanje prvenstveno Međunarodnog monetarnog fonda, koji sada nadopunjuje čitav niz regionalnih i međunarodnih međudržavnih organizacija, a u suradnji s nedržavnim organizacijama, što uzrokuje varijacije političke uvjetovanosti ovisno o tome tko je provodi, među kojima se posebice ističe Europska Unija kao zajednica i mreža obveza i ekonomsko-političkih mogućnosti; te konačno peto, u liberalizaciji, demokratizaciji i konsolidaciji režima u obliku raznih programa i projekata danas u državama demokratizacije sudjeluje iznimna količina vanjskih aktera.

4. Ograničenja u promidžbi demokracije u međunarodnim odnosima

Ograničenja u promidžbi i očuvanju demokracije od strane vanjskopoličkih aktera jesu kako slijedi (Schmitter i Brouwer, *ibid.*, 11-12): a) u promjenjivom i nesigurnom kontekstu tranzicije vanjski akteri imaju određenih problema s identifikacijom aktera, političkih stranaka i pokreta na koje se mogu osloniti, a koji pritom nikada

nisu homogeni, *a priori* liberalni, demokratični i ujedinjeni; b) nekonzistentnost, odnosno dvostruki standardi u provedbi demokratskih principa ili u državama nositeljicama promidžbe demokracije ili prema sličnoj skupini država primateljica; c) jednom kada tranzicija krene u fazu konsolidacije, vanjskopolitički akteri s većim iskustvom i tehničkim znanjem u upravljanju određenim politikama mogu očekivati veću ulogu u unutarnjoj organizaciji pojedinih pitanja u nekoj državi, no u međuvremenu najčešće se oblikuje korpus „domaćih“ stručnjaka s vlastitim sklonostima i iskustvima koji su čvršće povezani s potrebama „domaćih“ struktura; d) ukupan utjecaj promidžbe demokracije od strane vanjskopolitičkih aktera po svoj prilici tek je marginalan u određivanju ukupnog političkog utjecaja na demokratizaciju jer ga je teško mjeriti i predvidjeti budući da učinkovitost takvog utjecaja ovisi o prihvaćanju i implementaciji „domaćih“ aktera, što se može postići ukoliko je sadržaj promidžbe demokracije oblikovan ovisno o razlikama i modalitetima tranzicije u svakoj pojedinoj državi – standardni i unificirani „postupci“ ne mogu stvoriti učinkovite učinke promidžbe demokracije; e) prevelik utjecaj promidžbe demokracije od strane vanjskih aktera može dovesti do delegitimacije nacionalnih institucija vlasti, potkopavanja nacionalnog suvereniteta, ometanja demokratskih procedura (čak se i oporbene stranke mogu doživljavati kao „agenci stranih vlada“) jer se pravila i sadržaji koje vanjski akteri uvode prihvaćaju kao interes i vlasništvo inozemnih vlada i organizacija, pa je stoga promidžba demokracije u najboljem slučaju samoanulirajući instrument vanjske politike, pri čemu bi u konačnici institucije koje se uspostavlja ili potiče trebale što prije moći raspolagati vlastitim resursima uz primjenu vlastitih pravila; f) visok stupanj generalizacije ideja i apstrahiranja u terminima koji određuju ciljeve donatora dovodi do veće pojave subjektivnih interpretacija strategija, programa i projekata koji se implementiraju; g) jednom uspostavljena poveznica s nacionalnim akterima, posebice u nevladinim organizacijama, sklona je postati fokusom donatorskih aktivnosti promidžbe demokracije, pogotovo ako se radi o kadrovima s iskustvom rada ili studiranja na Zapadu, dok se ostale organizacije uglavnom isključuju ukoliko u potpunosti ne slijede kriterije i vrijednosti donatora; h) istraživanja su pokazala kako donatori utječu na ponašanje, strukturu, norme, standarde i politički status primatelja (građani, nevladine organizacije, političke zajednice, država), pri čemu taj odnos, iako često deklarativno prikazan kao „ravnopravno partnerstvo“, to gotovo nikada nije budući da primatelji razvijaju određenu ovisnost o donatoru, što je potencijalno štetno za gubljenje njihova specifičnog identiteta. Moguća ograničenja u promidžbi demokracije tiču se i odabira instrumenata i mjera koji će pružiti najbolje rezultate; primjerice implementacija ekonomskih sankcija može utjecati na političku moć određenog režima, no gotovo uvijek pogađa i prosječne građane te razvija mrežu krijumčarenja i kriminala, što nagriza vladavinu prava, čak i kad se sankcije ukinu. Voj-

na intervencija uključuje rizik, makar i kratkoročni, od povećanja popularnosti autoritarnih vođa uslijed ugroženosti nacionalnog suvereniteta, pogotovo u slučaju ljudskih žrtava. Kao što napominje Max Weber (Pop-Eleches, 2007:156), narod zaboravlja ako je njegov interes bio izigran, no ni jedan narod ne zaboravlja ako je netko povrijedio njegovu čast, što bi jezikom promidžbe demokracije značilo da je „dijeljenje lekcija“ od strane EU-a neproduktivno i ne postiže željene političke ciljeve.

5. Obilježja promidžbe demokracije u kontekstu Europske Unije

U odnosu na druge međunarodne organizacije ili promidžbu demokracije s pozicije bilateralnih odnosa promidžba demokracije EU-a razlikuje se, kako navode Schimmelfennig i Scholtz (2007:198), u dvije postavke: zapadnoeuropske države delegirale su cilj promidžbe demokracije uglavnom kroz okvir Unije naspram bilateralnih programa suradnje budući da zajednička promidžba demokracije nadmašuje učinke pojedinačnih akcija; one međunarodne organizacije koje ne nude konkretnu „nagradu“ tijekom političkih inicijativa (primjerice Vijeće Europe) nisu se pokazale učinkovitima u promidžbi demokracije. Temeljni ciljevi Rimskog ugovora uključivali su očuvanje vrijednosti demokracije, no promidžba demokracije nije bila dio agende šest država utemeljiteljica koje su 1957. godine još uvijek nosile obilježja poslijeratnih demokracija nastalih na iskustvu autoritarnih režima. Razmišljanje o mogućem uključanju Njemačke u Zajednicu bilo je na tragu aktivnosti promidžbe demokracije, no EEZ je primarno funkcionirao kao ekonomska integracija s ciljem promidžbe slobodnog tržišta i uklanjanja barijera između nacionalnih granica tadašnjih država članica. Ideja da bi se proširenje EEZ-a moglo povezati s promidžbom i vezivanjem država za demokratska uređenja razvijala se polako, da bi 1970-ih godina, tijekom trećeg vala demokratizacije, kada kreću inicijative za „južno“ proširenje (ostvareno 1981. u Grčkoj, 1986. u Portugalu i Španjolskoj), počela sve više dobivati na značaju. Iako promidžba demokracije nije bila prevladavajući motiv europskih integracija i proširenja, ekonomski, politički i sigurnosni ciljevi pristupanja uklopili su se u demokratsku legitimizaciju europske zajednice. Članstvo u Europskoj zajednici tim je trima državama, općenito govoreći, donijelo konsolidaciju demokratskih institucija; izborne sklonosti pomaknule su se od nacionalističkih opcija, kojima su dominirali vojni vrhovi u borbi za političkom moći, prema centrističkim strankama i političkim opcijama; pomoć strukturalnih i kohezijskih fondova pomogla je u smanjenju unutarnjih ekonomskih i socijalnih raskola, kao i u približavanju europskom standardu; ukratko, stvorila se međunarodna međuovisnost koja bi buduće otklone od demokratske prakse činila iznimno politički i ekonomski

skupima i anakronima novim generacijama građana u tim državama. Promidžba demokracije donijela je dakle međunarodno prihvaćanje i priznanje njihovoj liberalnoj demokraciji, neograničen pristup tržištu poduprt izdašnim sustavom socijalnih prava i neprekidnog jamstva protiv iskliznuća u autoritativnu političku praksu. Naravno, takvim učincima pogodio je i kontekst unutar kojeg se događalo navedeno proširenje; stupanj političkog *monitoringa* prema navedenim državama od strane EZ-a bio je ograničen budući da je tadašnja pravna stečevina imala oko 86 000 stranica, a Jedinstveni europski akt još nije bio stupio na snagu, dok se Šengenski sporazum i Ekonomska i monetarna unija nisu niti nazirali, proces pridruživanja uklopio se u proces redemokratizacije, što znači da su navedene države baštinile određenu tradiciju i iskustvo vladavine prava, diobe vlasti, natjecateljskog izbornog sustava, slobode medija i tako dalje, a koji se uklapaju u međunarodne demokratske standarde; i konačno, geopolitički problemi navedenih država bili su ograničeni i periferni (iako su uključivali grčke probleme s Turskom i Ciprom i španjolske nesuglasice s Velikom Britanijom oko pitanja suvereniteta nad Gibraltalom). Dugotrajni institucionalni angažman, dugo razdoblje tranzicije i prilagođavanja nužnim reformama, znatne financijske naknade koje su pratile navedeni proces od samog početka formalizacije odnosa s EZ-om i neveliki zahtjevi od strane europske političke elite karakteristika su toga proširenja i vanjskopolitičkog angažmana EZ-a u promidžbi demokracije.

Nakon završetka Hladnog rata ekonomski, politički i sigurnosni ciljevi pristupanja promatraju se kao vanjskopolitički ciljevi vezani uz promidžbu demokracije, što je dijelom formalizirano na Helsinškom *summitu* održanom u prosincu 1999. godine, kada je donesena odluka o otvaranju pregovora s deset postkomunističkih država, zajedno s Ciprom, Maltom i možda Turskom. Ta je iznimna odluka imala dalekosežne posljedice na perspektivu promidžbe demokracije u Istočnoj, Srednjoj i Jugoistočnoj Europi budući da je upravo tada promidžba demokracije izričito istaknuta kao neodvojiv dio strategije proširenja EU-a. No kako tvrdi Whitehead (2001.), odluka je donesena u sjenu krize na Kosovu, raspuštanja Santerove komisije i određene stagnacije u uspostavi zajedničke europske valute. Studije koje podupiru važnost utjecaja Helsinškog *summita* na promidžbu demokracije ističu kako je taj proces suvereno vođen od strane države primateljice, koja je pritom integrirana i autoritativna te u svojoj konsolidaciji ne dovodi do sukoba u nacionalnoj areni. No kritičari smatraju da je Helsinki bio visokorizičan pothvat koji je procesu proširenja, putem kojeg se utječe na promidžbu demokracije, donio kompleksne posljedice – prevlast vanjskopolitičkih aktera, dovodeći u pitanje autoritet nacionalnih institucija, primjerice parlamenta, te povećavajući rizik sukoba na nacionalnoj razini između onih koji su spremni i žele se prilagoditi vanjskim uvjeto-

vanostima. Pop-Eleches (2007.) navodi kako je promidžba demokracije pokrenuta od strane vanjskopolitičkih aktera EU-a prema državama Istočne i Srednje Europe obuhvaćala „meki“ (engl. *soft*) diplomatski pritisak uz prijetnju ekonomskim sankcijama i pritom se odvijala kao promidžba demokratskih stavova među proeuropski orijentiranim građanima, političke inicijative usmjerene prema političkim elitama na vlasti i u oporbi te kao promidžba demokratskog upravljanja inicijativama za reformu sudstva i javne uprave, provedbu antikorupcijskih mjera itd. Najučinkovitiji pristup promidžbe demokracije prema državama petog proširenja bila je kombinacija političke uvjetovanosti sa značajnim ekonomsko-političkim inicijativama primijenjena kroz proces europskih integracija.

Iako je Europska zajednica/Unija državama drugog, trećeg te posebice petog proširenja donijela demokratizacijski impuls, govoreći u kontekstu vanjskopolitičke promidžbe demokracije 1970-ih i 1980-ih, međunarodni sporazumi „Zajednice s trećim zemljama nisu sadržavali zakonsku osnovu za poduzimanje konkretnih mjera sa svrhom sprečavanja kršenja ljudskih prava ili promicanja njihove aktivne zaštite“, kako tvrdi Popović (2008:170). Prvu veću promjenu u tom smjeru donosi IV. konvencija iz Loméa potpisana u prosincu 1989. kao prva konvencija o razvoju koja uključuje odredbu o predanosti poštivanju ljudskih prava kao o „temeljnem elementu suradnje“ s trećim zemljama, ali još uvijek ne sadržava zakonsku osnovu sukladno kojoj bi Zajednica mogla otkazati ili privremeno obustaviti primjenu sporazuma sa zemljama koje krše temeljna prava. Od 1990-ih godina Europska Unija jače se angažira na promidžbi demokracije izvan Europe, posebice u zaštiti temeljnih ljudskih prava koja su od 1992. sastavni dio svih sporazuma o trgovini ili suradnji s trećim zemljama u obliku klauzule kojom se određuje da ljudska prava predstavljaju temeljni element u odnosima među stranama. Kako tvrdi Popović (2008.), za konačno uključivanje klauzule o poštovanju ljudskih prava u sporazume s trećim zemljama presudne su dvije rezolucije Europskoga vijeća iz 1991. godine. U rezoluciji iz lipnja te godine prvi je put jasno formulirano da osnovu ravnomjernog razvoja predstavljaju „poštovanje ljudskih prava, vladavine prava te postojanje političkih institucija, koje su učinkovite, odgovorne i uživaju demokratski legitimitet“.³ Polazeći od tog temelja, Rezolucija Vijeća i država članica, koji su se sastali u Vijeću o ljudskim pravima, demokraciji i razvoju u studenome iste godine, učinila je sljedeći korak te utvrdila da će „Zajednica i njezine države članice izrijeком uvesti poštivanje ljudskih prava kao jedan od elemenata svojih odnosa sa zemljama u razvoju“ te da će „klauzule o ljudskim pravima ubuduće biti unesene u sporazume o suradnji“ (Popović, 2008:171). Rezolucija iz studenoga 1991. dovela je do stvarnog

3 Dostupno na: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/doc/cr28_11_91_en.htm

unošenja spomenute klauzule kao „osnovnog elementa“ u sporazume s baltičkim državama, s Albanijom i Slovenijom već 1992. Ta tzv. baltička klauzula omogućavala je neposredan raskid sporazuma sa spomenutim zemljama u slučaju ozbiljnih kršenja ljudskih prava, a unosila se samo u prve europske sporazume. Kasnije je zamijenjena tzv. bugarskom klauzulom koja nije zahtijevala neposredan raskid sporazuma, nego mogućnost političkog dijaloga i postupka mirenja u slučajevima kršenja ljudskih prava, što je uneseno u sporazume s Bjelorusijom, Bugarskom, Češkom, Kazahstanom, Kirgistanom, Moldavijom, Rumunjskom, Ruskom Federacijom i Slovačkom.

U odnosu na promidžbu demokracije izvan kruga država politike Proširenja EU podupire demokratizaciju i ljudska prava selektivnim korištenjem restriktivnih mjera (sankcija) ili diplomatskim pritiscima, ali i programima koji su određeni geografski ili prema tematskim instrumentima. Restriktivne mjere ili sankcije uspostavljene su unutar okvira ZVSP-a, a primjenjuju se Ugovorom o Europskoj Uniji (posebice članak 11.), bilo na temelju jednoglasne odluke Vijeća EU-a ili provedbom rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a. Restriktivne mjere uvedene od strane EU-a kao reakcija na povredu međunarodnog prava o ljudskim pravima ili politika koje ne poštuju vladavinu prava, odnosno demokratske principe usmjerene su prema vladama trećih zemalja, nevladinim organizacijama ili fizičkim osobama (kao što su terorističke skupine ili teroristi). Sankcije EU-a mogu sadržavati embargo na prodaju oružja, trgovinske restrikcije (zabrana uvoza ili izvoza), financijske restrikcije („zamrzavanje“ sredstava, zabrana transakcija, investicija ili kreditiranja, što su tzv. „pametne sankcije“ jer se mogu prilagoditi određenoj osobi ili skupini), diplomatske sankcije (zabrana izdaje vize ili prelaska preko teritorija EU-a), zabranu letova, bojkot kulturnih i sportskih događanja i druge mjere. Europska Unija, kao i Vijeće sigurnosti UN-a, uglavnom primjenjuje restriktivne mjere u obliku embarga na prodaju oružja, ekonomskih i financijskih restrikcija. Primjena takvih sankcija treba biti provedena u skladu s međunarodnim pravom, uz puno poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, a same sankcije implementiraju Europska komisija i države članice.

Geografske instrumente koji implementiraju politiku promidžbe demokracije na nacionalnoj i regionalnoj razini podupire Europski razvojni fond (engl. European Development Fund) u afričkim, karipskim i pacifičkim državama (tzv. države AKP-a), gdje središnja uloga ljudskih prava posebno dolazi do izražaja u Sporazumu iz Cotonoua (stupio na snagu 2000.) – trgovinskom paktu i paktu o pomoći koji povezuje Uniju sa 78 zemalja AKP-a. Slične odredbe odnose se i na Instrument razvojne suradnje (engl. Development Co-operation Instrument) u Latinskoj Americi, Aziji i južnoj Africi te Instrument europskog susjedstva i partnerstva (engl. European Neighbourhood & Partnership

Instrument)⁴ koji se primjenjuje na države Europskog susjedstva. Tematski instrumenti uglavnom se implementiraju Europskim instrumentom za demokraciju i ljudska prava⁵ (engl. European Instrument for Democracy and Human Rights) koji surađuje s organizacijama civilnog društva. Ne bude li bilo koja od tih zemalja poštivala ljudska prava, suspendirat će joj se trgovinske olakšice, dok će se programi pomoći smanjiti ili ograničiti. Kako tvrdi Popović (ibid.), prema Izvještaju Europskoga parlamenta o klauzulama o ljudskim pravima i demokraciji u sporazumima Europske Unije od 23. siječnja 2006., klauzula o ljudskim pravima primjenjuje se na više od 120 zemalja. Od 1995. iskorištena je kao osnova za „konzultacije, obustavu pružanja pomoći ili druge mjere” u 12 slučajeva, uključujući 10 država AKP-a, pri čemu se reagiralo prvenstveno na oružani sukob, a ne na ugrozu demokracije. U reviziji Cotonoua iz 2004. Europska Unija složila se da će ubuduće još više primjenjivati „intenzivni dijalog“ prije uspostave sankcija prema određenom autoritarnom režimu, a ako se sankcije i uvedu, to neće sprečavati druge države članice da bilateralno povećavaju financijsku pomoć prema državama u kojima su uvedene sankcije, čak i u slučaju ugrožavanja ljudskih prava.⁶

6. Ograničenja promidžbe demokracije kao vanjskopolitičkog cilja EU-a

Temeljni problem i ograničenje promidžbe demokracije kao vanjskopolitičkog cilja Europske Unije na globalnoj razini jest nedostatak jasne, koherentne, koordinirane i dosljedne strategije promidžbe demokracije temeljene na jasnoj viziji odnosa između demokratizacije i ostalih političkih ciljeva. Temeljni razlozi nedosljednosti u imple-

4 U daljnjem tekstu: Europsko susjedstvo

5 Ovaj instrument pokrenut 1994. godine kao Europska inicijativa za demokraciju i ljudska prava, čija je svrha bila podrška ljudskim pravima diljem svijeta, od 1. siječnja 2007. preimenovan je u Europski instrument za demokraciju i ljudska prava i u Financijskoj perspektivi (2007. – 2013.) imala je proračun od 1,1 milijarde eura, da bi u razdoblju od 2014. do 2020. imala na raspolaganju 1,5 milijardi eura. Instrument dugoročno promiče ljudska prava i jačanje demokracije te se usredotočuje na sljedeća četiri područja: jačanje demokracije, dobro upravljanje i vladavinu zakona (suradnja s civilnim društvom u promicanju političkog pluralizma, sloboda medija i zdrav pravosudni sustav); ukidanje smrtne kazne u zemljama u kojima ona i dalje postoji; borba protiv mučenja preventivnim mjerama (poput policijskog treninga i edukacije) i represivne mjere (poput oblikovanja međunarodnih tribunala i kaznenih sudova); borba protiv rasizma i diskriminacije osiguravanjem poštivanja političkih i građanskih prava. Financiraju se i projekti rodne jednakosti i zaštite djece. Inicijativa ujedno podržava zajedničku akciju EU-a i drugih organizacija uključenih u obranu ljudskih prava – kao što su Ujedinjeni narodi, Međunarodni odbor Crvenoga križa, Vijeće Europe i Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi.

6 O konkretnim primjerima iz prakse više vidjeti u: Youngs (2008.).

mentaciji jesu: partikularni interesi država članica u pružanju bilateralne pomoći promidžbi demokracije i s tim povezani različiti kriteriji u „nagrađivanju“ demokratizacije, pri čemu nema gotovo nema ni povezanosti ni uvjetovanosti između financijske pomoći, trgovinskih sklonosti ili ulaganja i konkretnih rezultata u razvoju demokratizacije; organizacijsko-institucijsko fragmentiranje pomoći putem različitih općih uprava (za Proširenje, Vanjske poslove, Razvojnu pomoć itd.) i agencija EU-a, brojnost instrumenata, njihovo preklapanje i nedovoljna vidljivost ili uočljivost u javnosti, kako na razini EU-a, tako i na nacionalnim razinama; nedosljedna primjena poticaja za demokratske reforme. Youngs (2008.) tako tvrdi da je nakon 2000. najveći dio potpore EU-a (s bilateralne strane prvenstveno od strane bivših kolonijalnih sila) otišao prema poluautoritarnim ili autoritarnim režimima koji nisu pokazivali nikakav pomak prema demokraciji, kao što su primjerice Čad, Egipat, Gabon, Kamerun, Kongo, Libija, Nigerija, Obala Bjelokosti, Pakistan, Senegal, Sirija i tako dalje, što je posljedica politike koja tvrdi da je isplativije poticati stabilne režime, makar oni bili autoritarni, nego nestabilne zemlje u tranziciji. To se može objasniti sljedećom implikacijom: prvo, mali demokratski napreci mogu stabilne autokratske režime odvesti u nestabilne, na rat neoptorne hibridne režime koji kombiniraju elemente autoritarnih i demokratskih režima, što su pokazala istraživanja svih država koje su od 1945. do 1997. godine proživjele građanski rat⁷ (nasilni sukob u kojem su državna vojska i druge skupine uključene u borbu za središnju vlast ili lokalne sukobe s više od 1000 vojnika po godini rata) te drugo, u hibridnim režimima političke elite često posežu za političkom mobilizacijom koja obećava najveće izborne nagrade (nacionalizam, etnička mobilizacija, vanjskopolitička agresija itd.). U rascjepu između političke mobilizacije s jedne strane i novih, nejakih institucija s niskom političkom odgovornošću elita i stanovništva s druge u 60 posto slučajeva dolazi do ratnih sukoba, što je osobito izraženo u prvoj fazi demokratizacije. Zato EU ima sklonost podupiranja autokratskih režima. Čak i u slučaju očitih kršenja ljudskih prava EU pokazuje nedosljednost i oklijevanje u kažnjavanju, odnosno sankcioniranju niza dovanja demokratizacije, pri čemu partikularni interesi pojedinih država imaju utjecaj na „skidanje“ ili ublažavanje sankcija prema određenoj državi.

Iz perspektive promidžbe demokracije u bivšim komunističkim državama, kako argumentira Whitehead (2001:428), postoji neosporan rizik da previše vanjske uvjetovanosti, intervencija i nametanja određenih kriterija *izvana* može negativno utjecati na samopouzdanje i osjećaj vjerodostojnosti potreban konsolidaciji postkomunističkih demokracija. S obzirom na to da je demokratizacija bivših komunističkih država općenito bila povezana s reafirmacijom dugotrajno suspregnutog nacionalnog suvereniteta, proces proširenja EU-a od novih demokracija često zahtijeva prenošenje osnovnih aspekata nacionalnog suvereniteta na birokratiziranu Europsku Uniju, što može ugroziti ekonomski i sigurnosni legitimitet nacionalne države kao važnog instrumenta demo-

7 O tome više vidjeti u: Mansfield i Snyder (1995.).

kratskog razvoja. Na taj način promidžba demokracije kao međunarodna konvergencija koja u određenoj mjeri zanemaruje nacionalni elektorat može postati metom kritika od strane javnosti kojoj se obraća. Demokratizacija promatrana kao međunarodni projekt u tom slučaju dolazi u sukob s nacionalnim suverenitetom, odnosno voljom naroda. Stoga demokratizacija od strane vanjskopolitičkih aktera treba biti sagledana kroz tranziciju i institucionalni okvir, pitanja socijalne utemeljenosti pojedine države, normativne principe i pitanja suvereniteta, kako tvrdi Whitehead (2001:453), jer u suprotnom, prema Pop-Elechesu (2007:142), protudemokratski akteri mogu minirati političke učinke promidžbe demokracije.

Temeljni je problem promidžbe demokracije u državama sljedećeg/sljedećih proširenja, a što obuhvaća Zapadni Balkan, socioekonomski, politički i kulturalni razvoj tih država koji se još i više razlikuje od struktura EU-a nego što je to bio slučaj u državama Srednje i Istočne Europe, pri čemu je promijenjen i međunarodni kontekst europskih integracija koji više ne dijeli oduševljenje posthladnoratovske Europe. Stoga identično repliciranje inicijativa, institucionalnih rješenja i struktura koje je razvila europska integracija u petom proširenju ne može dati jednake rezultate u slučaju budućih proširenja. Naprotiv, moguće je da takve države održavaju demokratsku „fasadu“ institucionalnih struktura, dok se upravljanje na svakodnevnoj razini odvija prema principima tradicionalne klijentelističke kulture. Promidžba demokracije u slučaju država Zapadnog Balkana trebala bi stoga dugotrajnom strategijom financijski, logistički i moralno poticati demokraciju na „domaćem“ terenu, podupirući prodemokratski orijentirane političke i građanske organizacije, kao i funkcionalni državni aparat, čime se može povećati građanska potpora sudjelovanju u demokratskom upravljanju.

Literatura:

European Council of Ministers, *The EU Approach to Democracy Promotion in External Relations*. Food for Thought, 2006.

Mansfield, E. D.; Snyder, J., „Democratization and the Danger of War“, *International Security*, svezak 20, br. 1, 5-38, 1995.

Merkel, W., *Transformacija političkih sustava*, Biblioteka Politička misao, Zagreb, 2011.

Pop-Eleches, G., „Between Historical Legacies and the Promise of Western Integration: Democratic Conditionality after Communism“, *East European Politics and Societies*, svezak 21, br. 1, 142–161, 2007.

Popović, N., „Politika ljudskih prava Europske unije: razvoj i izazovi za budućnost“, *Politička misao*, svezak 45, br 3-4, 161–185, 2008.

Schimmelfennig, F.; Scholtz, H., (ur.), *EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Conditionality, Economic Development, and Linkage*, Paper for EUSA Biennial Conference, Montreal, 2007.

Schmitter, P.; Brouwer, I., *Conceptualizing, Researching and Evaluating Democracy Promotion and Protection*, EUI Working Paper br. 09/1999, European University Institute, Firenca, 1999.

Thiel, R., *Nested Games of External Democracy Promotion*, VS Verlag/Springer Science, Wiesbaden, 2010.

Youngs, R., *Is European Democracy Promotion on the Wane?*, CEPS Working Document br. 292/2008, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2008.

Whitehead, L., *International Dimension of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Summary:

Democracy promotion is a crucial objective of the EU foreign policy; at the same time it is also the international dimension of democratization as a fundamental and crucial political outcome of the EU enlargement to Eastern, Central and Southeastern Europe. In light of the relevance of that topic, this paper attempts to define the concept, scope and application of democracy promotion in international relations, especially in the post-communist countries in the post-Cold War period. It will also examine instruments, objectives, strategies, constraints and evaluation framework of democracy promotion, as well as its implication on the case study of the European Union, particularly regarding former communist countries. In these cases it was observed that external actors can encourage democratization and lead to a stable political order if elements of statehood and state modernization are not discouragely “managed” by influential internal political actors.

Key words: democracy promotion, EU foreign policy, EU Enlargement policy

