
Postkonfliktni izbori i međunarodna zajednica: načela i iskustava

BOŠKO PICULA*

Sažetak

Postkonfliktni izbori su relativno nov pojam i praksa u međunarodnim odnosima. Riječ je o kronološki prvim izborima nakon završetka nekoga velikog unutarnjeg ili međunarodnog konflikta u određenoj državi, a održavaju se sustavno od 1989. kada je UN organizirao prve takve izbore u Namibiji. Uslijedio je niz postkonfliktnih izbora poput kambodžanskih 1993, južnoafričkih 1994, bosansko-hercegovačkih 1996, liberijskih 1997. i istočnotimorskih 2001, ali s različitim uspjesima. Većina je država u kojima su postkonfliktni izbori održani ipak uspjela sanirati prethodni otvoreni sukob, uglavnom uz pomoć međunarodne zajednice, ali izbori *per se* ne znače automatski početak ireverzibilnog procesa uspostave i održavanja mira. Složenost i važnost postkonfliktnih izbora kvalificira upravo međunarodnu zajednicu kao njihovog glavnog inicijatora i organizatora, i to poglavito organizacije poput UN-a i OESS-a.

Ključne riječi: izbori, sukobi, postkonfliktni izbori, međunarodna zajednica, OUN, OESS

Što je stvarni završetak konflikta? Čin potpisivanja mirovnog sporazuma, dugotrajni proces implementacije mira ili pak institucionalizacija djelovanja ranije sukobljenih aktera i njihovih politika? Premda je točan odgovor nepotpun bez sva tri navedena elementa, politička realnost od 1989. naovamo, a osobito događaji posljednjih nekoliko godina, ističu važnost prevladavanja konflikata kroz institucionalno djelovanje aktera u netom završenom sukobu. Otkako su Sjedinjene Američke Države i njihovi saveznici vojno interve-

*

Mr. sc. Boško Picula je znanstveni novak – asistent na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

nirali u Afganistanu 2001. i u Iraku 2003, strategija rješavanja konflikta u obje zemlje uključila je i provedbu demokratskih izbora. I to neovisno o tome što su i Afganistan i Irak još uvijek daleko od mira ili bar smirivanja situacije. Međutim, afganistanski izbori za predsjednika u listopadu 2004. i irački izbori za Ustavotvornu skupštinu u siječnju 2005. skrenuli su pozornost na politički fenomen koji je od 1989. iznimno važan element u interakciji zemalja izašlih iz sukoba (ili iz njega još uvijek izlaze) i međunarodne zajednice. To su postkonfliktni izbori.

Pojam postkonfliktnih izbora veoma je lako definirati. Riječ je o kronološki prvim izborima nakon završetka nekog velikog unutarnjeg ili međunarodnog konflikta u određenoj državi. Međutim, organizacijom, značenjem i utjecajem na ostale institucije političkog sustava, postkonfliktni izbori su zasigurno najsloženiji mehanizmi formiranja predstavničkih tijela na temelju neposrednog izjašnjavanja birača i sukladno pravilima pretvaranja njihovih glasova u zastupničke mandate. Tu složenost ponajprije diktiraju uvjeti provedbe izbora u kojima međunarodna zajednica najčešće ima presudnu ulogu. U tom su smislu postkonfliktni izbori proces na koji utječu i akteri političkog sustava unutar kojega se izbori organiziraju, i akteri međunarodnih odnosa koji u njihovoj organizaciji vide presudan instrument stabilizacije prilika u postkonfliktnoj sredini i očuvanja mira i sigurnosti u regiji kojoj ta sredina pripada. Međunarodna zajednica je bila i jest *spiritus movens* najvećeg broja postkonfliktnih izbora posljednjih šesnaest godina pri čemu godina 1989. nikako nije bila puka slučajnost.

Urušavanje bipolarnosti u međunarodnim političkim odnosima potkraj 1980-ih i početkom 1990-ih dovelo je, s jedne strane, do novih odnosa među članicama dotad suprotstavljenih vojno-političkih blokova, a s druge do promoviranja političkih načela bloka koji je u hladnoratovskom suprotstavljanju pobijedio. Tako su načela liberalne demokracije, poistovječena sa SAD-om i njenim europskim saveznicama, postala načelima kojima se globalno teži. Pritom se uglavnom misli na tri poznata aspekta demokracije u tumačenjima Roberta Dahla: prvo, na organizirano natjecanje kroz regularne, slobodne i poštene izbore, drugo, na zbiljsko pravo svih građana na pristup državnim službama, te treće, na slobodu javne riječi, okupljanja, govora, prosvjeda i političkog organiziranja. Ovakvo je shvaćanje demokracije nakon fizičkog i metaforičkog pada Berlinskog zida najprije institucionalizirano u bivšim socijalističkim državama Srednje i Istočne Europe. No, neočekivano se brzo počelo primjenjivati i u državama koje desetljećima ne samo da nisu bile *dahlovski* demokratske, već nisu uspjevale razriješiti ni temeljne, često oružane konflikte u društvu. Ovi su pak konflikti nerijetko imali element vanjske vojne intervencije.

Izmijenjene su međunarodne prilike stoga omogućile međunarodnim organizacijama, poglavito Organizaciji ujedinjenih naroda (OUN), da započnu rješavanje dugogodišnjih konflikata primjenom spomenutih načela koja više nisu imala ideološku tj. blokovsku obojenost. Na taj je način načelo kompetitivnih izbora postalo središnjim dijelom operativnih programa u angažmani-

ma međunarodne zajednice u rješavanju niza sukoba. Ti se izbori, neovisno o svojoj tipologiji, smatraju, dakle, postkonfliktnima, jer je riječ o inicijalnim izborima u državi nakon prestanka sukoba karakteriziranih nasiljem, oružanim borbama ili stranim vojnim intervencijama. Pritom je osnovni cilj međunarodne zajednice koja priprema, provodi i nadzire postkonfliktnu izbore pretvaranje primirja u trajan i stabilan mir, te politička demokratizacija i konsolidacija demokratskih institucija vlasti.¹

'Izbor' izbornog sustava u rješavanju konflikta

Nakon što je 1989. u mnogim dotadašnjim nedemokratskim režimima započela demokratska tranzicija², jedno je od ključnih pitanja bila demokratska legitimacija budućih vlasti. Kako u državama s nedemokratskim porecima akteri režima odreda nisu bili legitimirani neposrednom voljom svojih građana, u središtu su inicijalne faze tranzicije bili zahtjevi za slobodnim i poštenim izborima. Što se tiče izbora, oni se u terminološkom i sadržajnom smislu usko vezuju uz pojam predstavničke vladavine³ kao obnašanja vlasti (neovisno je li riječ o državnoj ili nižim razinama) u tijelima sastavljenima na temelju pristanka građana kao nositelja suvereniteta. Izbori su, stoga, "demokratska metoda uspostave predstavničkih organa naroda" (Nohlen, 1992, 15.), odnosno "u širem tehničkom smislu, različiti institucionalni postupci i sredstva uspostave predstavničkih političkih tijela i postavljanja pojedinaca na javne položaje" (Kasapović, 2003, 129.). Usko vezan uz izbore je i pojam izbornog sustava kao "seta esencijalno stalnih izbornih pravila po kojima se u određenoj demokraciji uspješno provode izbori" (Lijphart, 1994, 13.). Izborni sustav ta-

1

"Dinamika razvoja međunarodnih odnosa podređena je, također, stanovitim zakonima razvoja ljudske zajednice, i zbog toga problemima međunarodnih odnosa treba pristupiti u njihovoj cjelovitosti, spoznavajući pojedine događaje kao uzajamno spojene i uzajamno uvjetovane. Međunarodni politički život treba promatrati kao fenomen s vlastitom dinamikom, gdje su vanjskopolitičke akcije spojene s konkretnom stalno mijenjajućom situacijom koja, sa svoje strane, izaziva uvijek nove političke događaje i diplomatske aktivnosti" (Vukadinović, 1998, 19.).

2

"Tranzicija je općenito određena kao 'interval' između dvaju političkih režima, tj. kao razdoblje ili međuvrijeme između sloma staroga nedemokratskoga i učvršćenja novoga demokratskog političkog sustava (O'Donnell/Schmitter, 1986, 6.). To razdoblje općenito obilježuju ubrzanje promjene političkih i društvenih odnosa, velika neizvjesnost u pogledu ishoda otpočetih procesa i njihovih rezultata, povećanje broja političkih aktera i usložnjavanje odnosa među njima i dr. Za razumijevanje tranzicijskog razdoblja ključno je utvrditi kako teku procesi političkih promjena, tko su akteri tih procesa, kakve su strategije i oblici njihova djelovanja. Teorijski model demokratske tranzicije stoga ima tri glavna strukturna elementa: a) faze demokratske tranzicije; b) aktere tranzicijskih procesa; c) strategije i oblike djelovanja aktera" (Kasapović, 1996, 11.).

3

"Točno značenje pojma 'predstavljanje' uvelike varira. Temeljna je razlika između 'svijeta u malom' i 'glavnog predstavnika'. Prva je koncepcija povezana sa zagovarateljima razmjernih izbornih sustava, a druga s podržavateljima nerazmjernih sustava. Klasični eksponent koncepcije 'svijeta u malom' je John Adams, jedan od očeva utemeljitelja SAD-a koji je rekao da 'parlament treba biti vjeran portret, u minijaturi, pučanstva u cjelini, i da treba misliti, osjećati, razmišljati i djelovati kao oni'" (Farrell, 1999, 6.).

ko predstavlja izvedenicu iz koncepta izbora, jer "sadrži modus u kojem će birači izraziti svoju stranačku i/ili kandidatsku preferenciju u glasovima i glasove prevesti u mandate" (Nohlen, 1992, 35.). Ukratko, izborni je sustav složevina zakonski ili ustavno normiranih postupaka kojima politička odluka biračkog tijela neposredno generira proces sastavljanja predstavničkog tijela. Kada se govori o izborima kao načinu formiranja legitimne predstavničke vlasti, misli se na kompetitivne ili natjecateljske izbore. Premda i nekompetitivni (nenatjecateljski) i semikompetitivni (polunatjecateljski) izbori imaju svoje funkcije unutar kontinuuma autokratskih poredaka, samo se oni izbori koji podrazumijevaju punu i zakonski osiguranu slobodu izbornog nadmetanja, slobodno natjecanje političkih opcija i njihovih programa, istovjetnost uvjeta i šansi u nadmetanju, opće i jednako pravo glasa, neposredno i tajno glasovanje, transparentna pravila pretvaranja glasova u mandate, provedbu izborne odluke biračkog tijela, reflektiranje biračke volje u tijelima vlasti, rješavanje političkih konflikata unutar političkog sustava i periodičnost u organiziranju, mogu smatrati demokratskim, odnosno slobodnim i poštenim.

Premda postoji niz različitih kombinacija elemenata izbornih sustava, oni se općenito dijele u dvije skupine: većinske (majoritetne) i razmjerne (proporcionalne). Kako je institucionalni dizajn izbornog sustava u postkonfliktnim političkim prilikama jedan od ključnih momenata dogovora između aktera ranijeg sukoba, odnosno aktivnosti međunarodne zajednice u vođenju izbornog procesa, potrebno je razlučiti dvije glavne razlike između temeljnih skupina izbornih sustava. Koristeći predstavničko načelo kao prvi glavni kriterij, cilj je većinskih izbornih sustava neupitna većina jedne stranke ili koalicije stranaka u predstavničkom tijelu, a razmjernih što vjernije predstavljanje preferencija kompletnog biračkog tijela u parlamentu, tj. ravnomjeran odnos palih glasova i dodijeljenih mandata. Slijedom pak pravila odlučivanja, većinski izborni sustav karakterizira izbor kandidata, odnosno stranke (koalicije stranaka) koji dobiju relativnu ili apsolutnu većinu glasova u jednom izbornom okrugu. S druge strane, razmjerni izborni sustav podrazumijeva raspodjelu mandata prema udjelu glasova koje postižu različiti kandidati ili stranke pri čemu se koriste različiti načini pretvaranja palih glasova u mandate. Elementi većinskih i razmjernih izbora mogu se i kombinirati, što je danas praksa u mnogim tranzicijskim, ali i konsolidiranim demokracijama.

I dok je cilj većinskih izbornih sustava stvaranje natpolovične većine stranke ili koalicije stranaka u predstavničkom tijelu, neovisno o postotku glasova neinkorporiranih političkih opcija, razmjerni izborni sustavi smjeraju što zrcalnijem odrazu biračkog tijela. Stoga su razmjerni izborni sustavi najpogodniji za primjenu u podijeljenim društvima, odnosno postkonfliktnim društvima u kojima jedino predstavljanje svih relevantnih političkih skupina može zajamčiti djelovanje unutar sustava, a ne izvan njega ili protiv njega. Zbog toga kreatori institucionalnog dizajna u društvima izašlima iz faze neposrednog konflikta, predlažu različite oblike što šireg uključivanja u sustav predstavničke demokracije pri čemu se u odnosu na izborni postupak

najčešće koriste četiri modela, i to: razmjerni izborni sustavi, alternativno glasovanje, pojedinačno prenosivo glasovanje i strategije priznavanja posebnih izbornih prava određenim skupinama u društvu (Harris i Reilly, 1998, 192.). Što se tiče razmjernih izbornih sustava, oni u tom smislu počivaju na četiri ključna načela: (a) velikoj koaliciji u kojoj se izvršna vlast dijeli među predstavnicima svih najvažnijih skupina u društvu, (b) autonomiji, odnosno visokom stupnju unutarne autonomije, kulturne ili političke, skupina koje ju zahtijevaju, (c) proporcionalnosti kao razmjernoj zastupljenosti u političkim institucijama i razmjernom alociranju u javnim službama te (d) mogućnosti veta pri odlučivanju o osobito važnim pitanjima (Harris i Reilly, 1998, 196.). Usto, razmjerni izborni sustavi u velikim višemandatnim okruzima i s krutim listama umnogome sprečavaju manipuliranje rezultatima, te olakšavaju glasovanje samom biračkom tijelu.

Dakako, i razmjerni izborni sustavi, poglavito oni u višemandatnim izbornim okruzima i s krutim listama imaju mane. No, problemi s manje uočljivom personalnom vezom između birača i izabраниh kandidata, te s presudnim utjecajem stranačkih gremija na kandidature, manje su značajni u odnosu na prednost što vjernijeg predstavljanja biračkog tijela u cjelini kao temeljnog zahtjeva pri odabiru izbornog sustava u institucionalnom rješavanju konflikata.

Konflikti: definicija i teorija Johana Galtunga

Prema latinskoj riječi *conflictus* koja znači sudar, odnosno trvenje, konflikti u svom određenju u društvenim znanostima podrazumijevaju manifestni sukob između suprotstavljenih skupina u društvu ili suprotstavljenih subjekata u međunarodnim odnosima. Prvi se tip sukoba smatra građanskim ratom, a drugi međudržavnim ratom⁴, premda u nizu političkih konflikata postoje odrednice i jednog i drugog tipa sukoba, pa se tako prepleću građanski ratovi sa stranim vojnim intervencijama. Što je onda osnovna karakteristika konflikta? Teoretičar konflikata u međunarodnim odnosima Johan Galtung u svojoj knjizi *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization* iz 1996. vrši distinkciju između "konflikta kao hipoteze" i "stvarnog konflikta" prema tomu postoji li tip destruktivnog ponašanja koje je manifestno, izvan uobičajenih primjena sile, te neprijeporno u iskazivanju fi-

4

"Rat, kao najilustrativniji primjer uporabe sile u odnosima između država također je dobio brojne ekspanzije, i u teoriji međunarodnih odnosa postoji niz različitih i često sasvim kontradiktornih objašnjenja uzroka tog fenomena. Za dio teoretičara rat je karakteristika univerzalnoga ljudskog ponašanja, i ratove unaprijed precizno planiraju kreatori vanjske politike. Po nekim drugim mišljenjima, rat je rezultat djelovanja, tzv. impersonalnih snaga ili posljedica akcije ambicioznih državnika. Sila postoji u svakoj naciji-državi, prema tome, moguća je i uporaba sile, a uglavnom je posljedica pogrešaka političara. Recimo i to da dio teoretičara prihvaća Freudovo mišljenje da je čovjekova priroda tako nesavršena da onemogućava odstranjivanje rata" (Vukadinović, 1998, 294.).

zičkog i(li) verbalnog nasilja prema drugoj, tj. ostalim stranama u sukobu. Konflikt na taj način čini trokut s tri točke: suprotstavljena stajališta, manifestno ponašanje, te kontradikcija u smislu postojanja ciljeva koji su međusobno inkompatibilni (Galtung, 1996, 70.-71.).

Konflikti nesumnjivo imaju sveobuhvatan utjecaj na sredinu u kojoj se odvijaju. U tom smislu Galtung razlikuje političku, vojnu, ekonomsku i kulturnoškup dimenziju konflikta (Galtung, 1996, 4.-7.) kojima svakako treba pridodati i demografsku koja je itekako odredila konflikte u predmetnim zemljama: od masovnih zbjegova i prisilnog preseljavanja stanovništva, do genocida i autogenocida. Što se tiče transformacije konflikta, autor koristi različite odnose u trokutu stajališta, ponašanja i kontradikcije (ciljevi), pa navodi pet mogućih situacija s po dva različita ishoda:

(1) (dez)artikulaciju, ovisno o tome jesu li u trokutu sve točke podjednako izražene ili ne,

(2) osvješćivanje i zamiranje, u slučajevima kada su stajališta i ciljevi jače ili slabije izraženi,

(3) usložnjavanje i pojednostavljivanje, kada se pojavljuju novi ili nestaju postojeći akteri i ciljevi,

(4) (de)polarizaciju kao shvaćanje konflikta u smislu odnosa pobjede i poraza te

(5) eskalaciju i smirivanje, kao jačanje ili slabljenje manifestnog ponašanja praćenog nasiljem (Galtung, 1996, 90.).

Naposlijetku, i rješavanje konflikata može se kontekstualizirati spomenutom trokutnom definicijom, te tako Galtung tri vrste intervencije međunarodne zajednice u pojedine konflikte – *peace-keeping*, *peace-making* i *peace-building* – definira kroz djelovanje na jednu od točaka trokuta. *Peace-keeping* ili očuvanje mira podrazumijeva nadzor aktera konflikta u zaustavljanju nasilja i uništavanja, *peace-making* ili stvaranje mira znači stavljanje aktera u novu poziciju, odnosno promjenu njihovih osnovnih stajališta, dok *peace-building* ili izgradnja mira pretpostavlja prevladavanje inkompatibilnih ciljeva tj. temeljnu kontradikciju, te osmišljavanje novih ciljeva⁵ (Galtung, 1996, 103.).

5

Uz navedene intervencije, u djelovanju međunarodne zajednice prema konfliktima treba dodati i preventivnu diplomaciju koji bi trebala "osigurati međunarodni mir i sigurnost, pomoći u sprečavanju i otklanjanju sporova među državama koji bi mogli voditi izbijanju konflikta. Ta zadaća u UN-u postoji od njegovog osnivanja, ali je tek izlazak iz hladnog rata i novo nastojanje da se kolektivno ide u smjeru jačanja mira doveo do novoga pristupa preventivnoj diplomaciji" (Vukadinović, 1998, 269.).

Konflikti u podijeljenim društvima i demokratski načini njihova rješavanja

Društva u kojima postoji fundamentalna razlika između pojedinih društvenih skupina poput rase, nacionalne pripadnosti, vjerskog opredjeljenja, regionalnih različitosti ili ideoloških odrednica smatraju se podijeljenima ako ta temeljna razlika generira konflikt, neovisno o njegovom trajanju i intenzitetu. Stoga se postavlja pitanje je li unutar takvih društava moguće ustrojiti demokratske političke institucije i potaknuti takva politička ponašanja koja će središnji rascjep u društvu artikulirati kroz institucije, a ne izvan njih.

Neki od klasičnih političkih filozofa poput Johna Stuarta Milla poricali su mogućnost da se demokracija ustabilu u državama u kojima žive različiti narodi, dok je danas prevladavajuće mišljenje da demokratski poreci nisu u suprotnosti s etničkom ili nekom drugom heterogenošću društva, ako se primjene odgovarajuća, pažljivo izabrana i usuglašena institucionalna rješenja. Jedan od najvećih zagovaratelja modela institucionalnih aranžmana za osiguranje demokracije u pluralnim, tj. podijeljenim društvima je Arendt Lijphart koji je ponudio vlastita rješenja pri konstitucionalnom izboru u takvim društvima⁶ (Kasapović, 2004, 105.).

Konflikti u podijeljenim društvima najčešći su oblik konflikata u suvremenom svijetu. I dok su prije 1989. u vrijeme bipolarne strukture međunarodnih odnosa prevladavali međudržavni konflikti, od 101 oružanog sukoba između 1989. i 1996. samo je šest konflikata bilo međudržavnih, dok se ostatak od 95 zbivao unutar pojedinih država (Harris i Reilly, 1998, 14.). Ova je eskalacija unutardržavnih konflikata, s jedne strane, potaknula međunarodnu zajednicu na pojačano, i diplomatsko i vojno, angažiranje u prevladavanju sukoba, a, s druge, nametnula potrebu da se o konfliktima počne razmišljati ne u smislu pukog zaustavljanja i jednokratnog rješavanja (*conflict resolution*), već sustavnog procesa, tj. upravljanja (*conflict management*) kao znatno učinkovitijeg načina u kanaliziranju različitih i u početku najčešće nepomirljivih političkih stajališta i ciljeva. U tom su smislu demokratske institucije od presudne važnosti, jer omogućuju kontroliranje rascjepa unutar unaprijed postavljenih mehanizama i restrukturiranje konflikta u "debatu i dijalog" (Harris i Reilly, 1998, 18.).

U takvim je okolnostima osobito značenje dobila teorija centripetalizma. Riječ je o političkoj teoriji koja demokraciju shvaća kao kontinuirani proces

6

Lijphardt se zalaže za sljedeća rješenja: (1) razmjerni sustav izbora i osiguranje reprezentativnog parlamenta što smatra ključnim uvjetom opstanka podijeljenih društava, (2) model razmjernih izbora sa zatvorenim listama kao preduvjeta stvaranja kohezivnih političkih stranaka, (3) isključivo parlamentarni, a ne predsjednički ili polupredsjednički sustav, (4) stvaranje širokih koalicijskih vlada, (5) institucionalizaciju mehanizama za trajnost i stabilnost vlada, (6) izbor predsjednika države u parlamentu, a ne na općim izborima, (7) federalno i decentralizirano uređenje države, te bikameralni sustav, (8) neterminijalna autonomija manjinskih skupina u društvima u kojima je manjina zemljopisno raspršena i (9) podjela vlasti i izvan političkog sustava uz uporabu etničkih i ostalih kvota zastupljenosti. (Kasapović, 2004, 105-106.).

upravljanja konfliktima i rješavanja sukoba, a u kojem se sva prijeporna pitanja nužno moraju rješavati pregovorima i uzajamnom suradnjom, a ne kroz odluke većine (Reilly, 2001, 7.). Očito je da podijeljena društva iziskuju posebne oblike demokratskog političkog sustava koji isključuju kompeticiju na određenim razinama, te umjesto natjecateljskog pristupa formiranju institucija vlasti, zagovaraju kvote za pojedine društvene skupine. Također, umjesto nadglasavanja u predstavničkim tijelima, primjena teorije centripetalizma nameće potrebu za posebnim većinama i konsenzus oko najvažnijih društvenih i političkih pitanja. Je li stoga riječ o pravoj demokraciji, odnosno pravom kompetitivnom sustavu, ili je posrijedi kombinacija između natjecateljske i dogovorne demokracije? Odgovor je ovo drugo, no to ne znači da su institucionalna rješenja u podijeljenim društvima poput južnoafričkoga ili bosansko-hercegovačkoga manje demokratska. Ona nastoje, prije svega, institucionalno prevladati manifestni sukob, te se može ustvrditi da je u tim slučajevima upravljanje konfliktom generator svih ostalih procesa u društvu, pa tako i institucionalnog dizajna tj. konstitucionalnog inženjerstva.

Kako je istaknuto, pri institucionalnom dizajnu u postkonfliktnim državama nezaobilazno je pitanje izbora, odnosno izbornog sustava. Međunarodna zajednica, poglavito UN i regionalne organizacije poput Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OEES), od kraja 1980-ih, odnosno od početka 1990-ih kao dio mirovnih procesa nalažu organizaciju demokratskih izbora u svim sredinama koje su izašle iz neposrednog sukoba. Postupkom legitimiranja vlasti na izborima nastoji se ne samo konsolidirati prilike i postići unutar-nju stabilnost i sigurnost⁷, već i omogućiti da se o svim pitanjima u društvu, pa tako i onim najspornijima koji su i doveli do konflikta, dogovara i odlučuje unutar političkog sustava. Izorno inženjerstvo u procesu upravljanja konfliktima stoga ima istaknutu ulogu, te su u tom smislu oformljeni i posebni odjeli unutar međunarodnih organizacija. U tom su smislu postkonfliktni izbori zahvalan predmet proučavanja jer istodobno uključuju institucionalni dizajn u podijeljenim društvima i aktivnost međunarodne zajednice kao svog najčešćeg organizatora.

7

"Nakon završetka hladnog rata, intenzivno se vrše procjene sadašnje i buduće sigurnosne okoline na koju utječu nezapamćene političke, gospodarske, tehnološke, demografske, etničke i druge promjene u svijetu. Stoga se mijenja i definicija sigurnosti u posthladnoratovsko vrijeme. Bez velike istočno-zapadne fizičke i ideološke podjele, sigurnost privlači sve veću pozornost, jer se više ne može odrediti isključivo u vojnom kontekstu. Sigurnost danas možemo definirati kao stanje u kojem je osiguran uravnotežen fizički, duhovni, duševni i materijalni opstanak pojedinaca i društvene zajednice u odnosu prema drugim pojedincima, društvenoj zajednici i prirodi. Sigurnost kao takva nije statična, niti uvijek podrazumijeva isti stupanj i kvalitet. Ona se mijenja prema promjeni ukupnih uvjeta u prirodi, međuljudskim i međunarodnim odnosima na određenom prostoru. Na primjer, podjednaki stupanj i kvalitet sigurnosti za dvije države ne mora značiti isto. Za onoga tko se na taj stupanj popeo, to je napredak, poboljšanje sigurnosti. Za onoga tko je na taj stupanj sigurnosti pao, to predstavlja smanjenje njegove sigurnosti." (Tatalović, 1998, 66.)

Teorije konflikta u međunarodnim odnosima

Kao i u svakoj znanstvenoj disciplini, tako se i u međunarodnim odnosima koriste brojne teorije kojima je cilj sistematizacija i organizacija činjenica, hipoteza i teza. Među teorijama međunarodnih odnosa poput teorija igara, teorija integracije i sistemske teorije, posebno mjesto pripada teorijama sile i konflikata. S obzirom na povijesno nasljeđe i aktualne prilike u međunarodnim odnosima, sila se gotovo sama od sebe nameće kao ključni faktor pomoću kojega je moguće objasniti većinu procesa među subjektima međunarodnih odnosa, neovisno poima li se sila u užem vojnom smislu ili u širem smislu kao politička moć i diplomatski pritisak. Pritom teoretičari međunarodnih odnosa poput Karla Deutscha definiraju silu kroz tri kategorije: kao način kršenja koji se pruža određenoj akciji, kao oblik postizanja točno fiksiranih rezultata, te kao vrstu vrijednosti u razmjeni socijalnih funkcija (Vukadinović, 1998, 295.-296.). I dok ovakav pristup određenoj sili u međunarodnim odnosima ima niz zagovornika, puno je fluidnije područje teorije konflikata u međunarodnim odnosima, pri čemu je jedna od teorija i spomenuta konstrukcija Johana Galtunga.

Za razliku od sile kao relativno lako uočljivog, pa i mjerljivog fenomena pri čemu je rat njen najeklatantniji primjer, kod konflikata postoje prijepori oko njegovog podrijetla. Dio analitičara zagovara tzv. antropološki pristup koji konflikt opravdava samom čovjekovom prirodom, drugi ističu institucionalni pristup koji u različitim političkim sustavima pojedinih država i njihovim društvenim ustrojima vide glavni problem izbijanja konflikata, dok se treći odlučuju za međunarodni pristup koji konflikte u međunarodnim odnosima tumače strukturom međunarodne zajednice s različitom ulogom i važnošću država koje međusobno nameću ostvarivanje svojih interesa (Vukadinović, 1998, 301-303.). Iako neke od tih teorija argumentirano opravdavaju svoj pristup i teze, jasno je da konflikti u međunarodnim odnosima nemaju jednoznačno podrijetlo, već da se najvjerojatnije radi o različitim uzrocima i njihovim kombinacijama. Primjerice, nemoguće je objasniti konflikte u Kambodži i Bosni i Hercegovini koristeći samo jedan ili isti pristup, iako je u obje države isti čimbenik – strana vojna intervencija – generirao konflikt i produbio neprijateljstva, i premda je u obje isti subjekt – međunarodna zajednica – potaknuo mirovne sporazume kojima je konflikt napokon zaustavljen i kanaliziran kroz institucionalni redizajn i provedbu postkonfliktnih izbora.

Postkonfliktni izbori i uloga međunarodne zajednice

Postkonfliktni izbori, kako je istaknuto u uvodu, definirani su kao prvi opći izbori nakon završetka konflikta u državi, neovisno je li pritom riječ o građanskom ratu, stranjoj vojnoj intervenciji ili međudržavnom ratnom su-

kobu. Postkonfliktnim izborima redovito prethodi potpisivanje mirovnog sporazuma među akterima sukoba ili nekog drugog pravnog dokumenta koji označuje prelazak u mirnodopsko stanje. Posljednjih je petnaest godina međunarodna zajednica najčešći organizator postkonfliktnih izbora, ali njezin angažman može varirati od potpunog preuzimanja pripreme, provedbe i implementacije izbornih rezultata poput izbora u Kambodži 1993, Mozambiku 1994, Bosni i Hercegovini 1996. i Liberiji 1997. koje je pratilo i međunarodno praćeno i vođeno formiranje institucija vlasti, do izbora u Etiopiji 1992. i Južnoafričkoj Republici 1994. kod kojih je aktivnost međunarodne zajednice bila ograničena na promatračku ulogu i tehničku pomoć. No, neovisno o složenosti djelovanja međunarodne zajednice u organizaciji postkonfliktnih izbora, svi su ovi izbori od 1989. nadalje imali neki oblik međunarodne asistencije. S obzirom na međunarodnu dimenziju postkonfliktnih izbora, uloga međunarodne zajednice može obuhvatiti cijeli ili samo dio izbornog procesa. Ovaj angažman obuhvaća sljedeće aktivnosti (Kasapović, 2003, 289.):

- pripremu i organizaciju izbora
- utvrđivanje izbornih pravila
- registraciju birača, kandidata i političkih stranaka
- regrutiranje administrativnog osoblja za provedbu izbora
- nadzor izborne kampanje
- slanje i usklađivanje rada promatrača
- promatranje glasovanja
- verifikaciju rezultata izbora te
- različite oblike potpore izgradnji institucija civilnog društva.

Sam se pojam međunarodne zajednice u ovom slučaju odnosi na različite univerzalne i regionalne međunarodne organizacije poput UN-a i OESS-a, međudržavne vladine i nevladine organizacije, te humanitarne organizacije. Uz navedene funkcije međunarodne zajednice, treba istaknuti i pojam međunarodne pomoći u provedbi izbora (engl. *electoral assistance*) kao posebne skupine ekonomskih, tehničkih i političkih programa koje međunarodna zajednica financira u smislu ekipiranja, edukacije i opremanja institucija vlasti, političkih stranaka i nevladinih organizacija kao sudionika u izbornom procesu (Kumar, 1998, 6.). Međunarodna pomoć u provedbi izbora također može varirati⁸ i nije nužno povezana s postkonfliktnim izborima, jer je u svrhu što kvalitetnije i uspješnije organizacije izbora mogu zatražiti i zemlje koje nisu neposredno izašle iz nekog oblika sukoba. Ovaj je tip pomoći dosad pružen brojnim zemljama, a najčešće su ga koristile države u Africi, Aziji i Srednjoj i

8

"Međunarodna pomoć u provedbi izbora može uključivati podršku za široku lepezu aktivnosti, od savjetodavne uloge u odabiru nužnih zakonodavnih rješenja glede izbora do osmišljavanja tabelarnog prikazivanja rezultata izbora. Ovaj se tip pomoći ne smije pomiješati s međunarodnim promatranjem izbora koje se provodi kako bi se ustanovilo jesu li provedeni izbori bili slobodni i poštjeni. Promatranje je tek jedan od brojnih programa koji su dio međunarodne pomoći i ne predstavljaju nužno njen najvažniji dio, unatoč svojoj važnosti" (Kumar, 1998, 6.).

Južnoj Americi, ali i u Europi koje su u posljednjih petnaest godina prelazile s autokratskog na demokratski politički poredak.

Ciljevi postkonfliktnih izbora u međunarodnoj provedbi ovise o vrsti završenog konflikta, njegovom intenzitetu i trajanju, stupnju postojeće političke kulture, dotadašnjem političkom sustavu i tradiciji organiziranja demokratskih izbora, stupnju oštećenosti infrastrukture potrebne za organizaciju izbora, te spremnosti svih aktera da se uključe u izborni proces i da u konačnici prihvate rezultate izbora. Stoga se ciljevi postkonfliktnih izbora mogu podijeliti u tri velike skupine (Kumar, 1998, 6.-7.):

- prijenos političke moći u demokratski izabranu vlast koja ima unutar-nju i međunarodnu legitimaciju i koja je pripravna za obnovu zemlje
- započinjanje i učvršćivanje procesa demokratizacije u zemlji
- iniciranje pomirenja svih strana uključenih u konflikt.

Navedeni se ciljevi rijetko u potpunosti ispune, ali je veoma važno da se pristupi svakom od njih. Demokratska legitimacija vlasti formiranih nakon postkonfliktnih izbora ne mora značiti da je primarni konflikt ostao bez svojih glavnih agenata, ali može značiti da se sukob počeo rješavati unutar institucija. Također, provedeni izbori nisu nužno znak ireverzibilnog procesa demokratske tranzicije, niti samo jedni izbori znače da je zemlja prihvatila demokratske standarde. No, postkonfliktni izbori su ključalni u iniciranju demokratizacije, te su uvjet bez kojeg se ne može. Napokon, pomiranje je zasigurno najteži cilj izbora, ali je ključno da se svi akteri sukoba nađu pod nadzorom demokratskih institucija i samim time međusobnim nadzorom. Kako pokazuju primjeri Kambodže i Bosne i Hercegovine, političke stranke koje su uzrokovale raniji konflikt teško se odriču ranijih ciljeva, ali je sprega međunarodne i unutarnje kontrole suviše jaka za pogubnije protusistemske djelovanje.

Osnovni pak problemi pri organizaciji postkonfliktnih izbora, implementacije njihovih rezultata i konstituiranja političkih institucija nastalih njihovom provedbom, proizlaze, prije svega, iz relativno kratkog vremena od formalnog završetka sukoba do dana izbora (npr. Kambodža 19 mjeseci, Južnoafrička Republika 50 mjeseci, Bosna i Hercegovina 10 mjeseci)⁹. Jasno je da u razdoblju koje se mjeri mjesecima ne može doći do potpunog, čak ni djelomičnog zatvaranja prvotnog jaza među sukobljenim stranama, dok se o demokratizaciji može govoriti samo u terminima iniciranja procesa. Usto, duboki konflikti praćeni nasiljem, oružanim sukobima, ratovima i stranom vojnom intervencijom redovito uzrokuju velike migracije, te je jedna od osnovnih zadaća demokratski legitimirane vlasti povratak izbjeglih i prognanih, što je primjerice vodeći problem postkonfliktne Bosne i Hercegovine. Vodeći

9

Mirovni sporazum za Kambodžu potpisan je u Parizu u listopadu 1991, dok su postkonfliktni izbori organizirani u svibnju 1993; obraćanje južnoafričkog predsjednika W. de Clerka parlamentu u kojem je najavio ukidanje apartheida dogodilo se u veljači 1990, a izbori su organizirani u travnju 1994; Daytonski mirovni sporazum za Bosnu i Hercegovinu parafiran je u studenome 1995, dok su izbori provedeni u rujnu 1996.

je pak problem Kambodže nakon 1993. i niza država u Africi u kojima su provedeni postkonfliktni izbori, nepostojanje demokratske tradicije i nasljeđe autokratskog režima bez samostalno izgrađenih demokratskih institucija vlasti. Na primjeru Kambodže uočava se koliko su stranke sukcesori nekadašnjih vladajućih stranaka u jednopartijskom sustavu slabo prijamčive na demokratske obrasce ponašanje, pa je i njihov položaj unutar postkonfliktnog društva jedan od mogućih generatora novih sukoba.

Dodaju li se navedenim političkim izazovima, i nedovoljna kapacitiranost zemalja izašlih iz sukoba za sustavno i kontinuirano provođenje izbora, te gospodarski problemi uzrokovani bilo razrušenom infrastrukturom, bilo nezaposlenošću, jasno je da postkonfliktni izbori ne podrazumijevaju početak sveobuhvatnog napretka, ali je bez njihove provedbe taj isti napredak gotovo nemoguć, jer je osnovni cilj izbora sadržajno učvršćivanje mira.¹⁰ Sažme li se uloga međunarodne zajednice u postkonfliktnim izborima, moguće je razlučiti četiri glavne faze djelovanja (Kumar, 1998, 9.-12.):

- operacije očuvanja mira (*peace-keeping*)
- stvaranje političkih preduvjeta izborima
- razvijanje infrastrukture za provedbu izbora te
- promatranje izbora.

Da bi se izbori uopće organizirani, konflikt mora biti definitivno završen i uspostavljen mirnodopske prilike. Istodobno, treba pristupiti demobilizaciji postojećih vojnih snaga, tamo gdje je to nužno poput Kambodže i Bosne i Hercegovine, te društvenoj reintegraciji sudionika oružanog dijela konflikta. Kreiranje odgovarajućeg izbornog zakonodavstva, oživljavanje stranačkog života, poticanje osnutka autonomnih institucija u društvu, te puna sloboda medija, daljnje su zadaće međunarodne zajednice, baš kao i razvijanje održive institucionalne infrastrukture koja može podnijeti organizaciju izbora (izborna povjerenstva, povjerenstva za registriranje birača, upravna tijela, javno obavješćivanje i sl.). Napokon, promatranje (engl. *monitoring*) je završna faza u angažmanu međunarodne zajednice koja ocjenama o slobodnim i poštenim izborima legitimira cijeli postupak od kandidatura preko predizborne kampanje do samog čina glasovanja. Kao što je istaknuto, promatranje može biti jedini oblik sudjelovanja međunarodne zajednice u izborima u pojedinoj državi, a može biti i samo jedna od faza.

10

"Postkonfliktni se izbori organiziraju kako bi se oživotvorio mirovni sporazum i stoga se na prvoj razini ocjenjuju prema svom glavnom cilju. Ako je mirovni sporazum uspostavio neodgovarajući okvir za sadržajno upravljanje konfliktom, izbori će na kraju rezultirati neostvarivanjem postavljenih ciljeva. Napokon, u nekim okolnostima postkonfliktni izbori označuju isključivo završetak rata, ne i početak demokratizacije. U ovom slučaju, kako to pokazuje Liberija, postkonfliktni su izbori 'najmanje loša' politika, odnosno ograničen, ali i dalje veoma važan proces" (Lyons, 1999, 7.).

Oblici međunarodne pomoći u organizaciji izbora

Međunarodne organizacije poput UN-a i OESS-a u svojim programima i aktivnostima imaju i pomoć u organizaciji izbora svim zainteresiranim državama u kojima su demokratski izbori sastavnica političkog sustava. UN koji je neposredno organizirao postkonfliktne izbore u Namibiji 1989. i Kambodži 1993, te pružio tehničku pomoć u postkonfliktnim izborima u Južnoafričkoj Republici 1994, tu ulogu vrši preko svog Odjela za politička pitanja (engl. *Department of Political Affairs*, DPA), a OESS kao organizator postkonfliktnih izbora u Bosni i Hercegovini 1996. preko Ureda za demokratske institucije i prava čovjeka (engl. *Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR).

UN je u međunarodnu pomoć u organizaciji izbora uključen od samog svog osnutka 1945, ali ta je aktivnost institucionalizirana kroz posebna tijela nakon uspješno provedenih izbora u Namibiji 1989. Od tada je UN primio više od 140 zahtjeva za međunarodnom pomoći u organizaciji izbora, da bi temeljem Rezolucije 46/137 Opće skupštine iz 1991.¹¹ glavni tajnik povjerio ovu aktivnost podtajniku za politička pitanja, odnosno Odjelu za politička pitanja (DPA) na čijem je čelu podtajnik.

U svom djelokrugu DPA osim pomoći u izborima (engl. *electoral assistance*) ima i rano uzbuđivanje, preventivnu diplomaciju, održavanje mira, postkonfliktnu izgradnju mira te borbu protiv terorizma. Podtajnik ima i dva pomoćnika, dok se sam Odjel sastoji od pet odsjeka: Odsjeka za pomoć u izborima, Odsjeka za Vijeće sigurnosti, Odsjeka za dekolonizaciju, Odsjeka za prava Palestinaca, te Odsjeka posebnog koordinatora UN-a za mirovni proces na Bliskom istoku.

Odsjek za pomoć u izborima (engl. *Electoral Assistance Division*, EAD) utemeljen je 1992. kao Jedinica za pomoć u izborima, a sadašnji naziv nosi od 1994. Osnovan je s ciljem da se u okviru DPA bavi promicanjem načela demokratskih izbora i pružanja svake moguće pomoći u njihovoj pripremi, provedbi i nadzoru, te implementaciji rezultata. U biti, EAD djeluje u dva pravca: (1) pomaže državama članicama UN-a u njihovim naporima da same organiziraju slobodne i poštene izbore sukladno međunarodno priznatim standardima i (2) sudjeluje u izgradnji svih institucija potrebnih za provedbu demokratskih izbora kako bi cijeli proces počivao na legalnosti i legitimnosti, te doveo do kontinuirane provedbe takvih izbora u budućnosti. Očito je da je druga aktivnost znatno složenija, a njezin su primjer upravo UN-ovi izbori u Kambodži 1993. No, primjera prve aktivnosti ima mnogo više, a jedan su od njih i izbori u Južnoafričkoj Republici 1994.

11

U toj je Rezoluciji Opća skupština istakla važnost slobodnih i demokratskih izbora kao temeljnog načina formiranja predstavničke vlasti, odnosno izražavanja volje građana. Pritom se pozvala na Opću deklaraciju o pravima čovjeka iz 1948. i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966, te istaknula da UN treba odgovoriti na zahtjeve svojih članica u jačanju njihovih političkih institucija glede uspješne provedbe izbora i poštivanja izborne procedure.

U tom se smislu djelovanje EAD-a može podijeliti u dvije velike skupine:

- a) standardne aktivnosti glede pomoći u izborima koje uključuju:
- koordinaciju i podršku međunarodnim promatračima na izborima,
 - tehničku pomoć kao najčešći oblik pomoći pri kojoj UN-ovi stručnjaci imaju savjetodavnu ulogu, obučavaju osoblje izbornih komisija i biračkih odbora, pomažu u procesu registriranja birača, predlažu proračun izbora, pomažu pri izradi izbornih pravila, educiraju birače, olakšavaju dostavu izbornih materijala, nadziru međunarodnu financijsku pomoć organizaciji izbora, promiču medijske slobode i sl.,
 - podršku domaćim promatračima na izborima te
 - ograničeno promatranje (engl. *'follow and report'*) samog glasovanja.

b) velike izborne misije

- riječ je o složenim misijama s mandatima Opće skupštine ili Vijeća sigurnosti, te predstavljaju posebne aktivnosti unutar UN-a koje su najčešće sastavni dijelovi mirovnih operacija poput UNTAC-ove misije u Kambodži 1993. Misije uključuju sveobuhvatnu organizaciju izbornog procesa pri čemu vlasti u zemlji u kojoj se organiziraju imaju samo sekundarnu ulogu u osiguravanju potrebne infrastrukture.

Uz EAD kao središnje tijelo za UN-ovu izbornu pomoć, u okviru sustava UN-a važnu ulogu u ovoj aktivnosti imaju i Program Ujedinjenih naroda za razvoj (engl. *United Nations Development Programme*, UNDP) čiji je cilj dugoročna pomoć državama u razvijanju institucija nužnih za organiziranje demokratskih izbora, te Ured visokog predstavnika za prava čovjeka (engl. *Office of the High Commissioner for Human Rights*, OHCHR) koji od 1990. aktivno sudjeluje u pomoći na izborima usredotočujući se na poštivanje prava čovjeka i političkih prava tijekom izbornog procesa. OHCHR pruža i odgovarajuću pomoć nakon izbora u cilju jačanja demokratskih institucija i razvijanja političke kulture.

OESS¹² se u svojim aktivnostima glede međunarodne pomoći u organizaciji izbora oslanja na spomenuti Ured za demokratske institucije i prava čovjeka (ODIHR) čije se djelovanje, osim pri izborima, sastoji u razvijanju demokratskih standarda, promicanju vladavine prava, ustanovljavanju institucija civilnog društva i zalaganju za ravnopravnost među spolovima. Što se

¹²

"Ključni prioritet Odjela za demokratizaciju Misije OESS-a je transformirati formalne demokratske strukture institucija u funkcionalne, kako bi se kod tijela vlasti razvila kultura sudjelovanja i promovirao angažman građana. U posljednjih pet godina OESS se, uglavnom, fokusirao na sljedeće:

- pokretanje inicijative za jačanje sposobnosti, namijenjene izabranim dužnosnicima i institucijama u kojima oni rade
- ojačavanje krucijalnih aspekata institucionalnih aktivnosti na svim razinama vlasti
- promoviranje provedbe reformi javnog sektora od strane lokalnih tijela vlasti
- imenovanje uzroka građanske nezainteresiranosti i apatije, počevši od razine mjesnih zajednica
- promoviranje liderstva i sudjelovanja mladeži na svim razinama političkog, građanskog i ekonomskog života, kako bi se spriječila apatija mladeži." (Vidi: www.osce.org)

tiče pomoći pri izborima, ODIHR je ekipiran za sudjelovanje tijekom cijelog izbornog procesa, ali mu je najčešća vrsta aktivnosti promatranje.

U svom djelovanju ODIHR primjenjuje Međunarodne izborne standarde kao dio Dokumenta iz Kopenhagena 1990.¹³ koji postulira da slobodno izražena volja građana služi kao temelj demokratske vlasti, a od država potpisnica traži, među ostalim, održavanje periodičnih slobodnih izbora utemeljenih na zakonu, opće i jednako pravo glasa, osiguravanje tajnog glasovanja, pošteno brojenje glasova i pravodobnu objavu rezultata, osnivanje političkih stranaka, te osiguravanje ravnopravnosti svih sudionika na izborima. U tu svrhu ODIHR, osim promatračke uloge, pruža i pomoć oko izbornog zakonodavstva, odnosno sastavljanja odgovarajućih izbornih pravila, zatim obučava domaće promatrače na izborima, educira članove izbornih povjerenstava i biračkih odbora, te educira birače glede cijelog izbornog procesa. Sve je navedeno bilo dio misije OEES-a u Bosni i Hercegovini koja je i organizirala iznimno složene postkonflikte izbore 1996.

Tablica 1. Postkonfliktni izbori u svijetu od 1989.

Država	Mirovni sporazum i mjesec i godina potpisivanja	Mjesec i godina održavanja izbora	Vrsta izbora
Namibija	Sporazumi iz srpnja i studenoga 1988.	studen 1989.	parlamentarni
Nikaragva	Srednjoamerički mirovni plan veljača 1989.	veljača 1990.	parlamentarni predsjednički
Etiopija	Prijelazna povelja iz 1991.	lipanj 1992.	regionalni
Angola	Sporazum iz Bicesseja svibanj 1991.	rujan 1992.	parlamentarni predsjednički
Kambodža	Pariški mirovni sporazum listopad 1991.	svibanj 1993.	parlamentarni
Salvador	Sporazumi iz Chapultepeca siječanj 1992.	ožujak-travanj 1994.	parlamentarni predsjednički
Južnoafrička Republika	Ukidanje apartheida veljača 1990. i Sporazum o privremenom Ustavu studeni 1993.	travanj 1994.	parlamentarni
Mozambik	Opći mirovni plan listopad 1992.	listopad 1994.	parlamentarni predsjednički
Haiti	Sporazum Jimmyja Cartera i sukobljenih strana iz rujna 1994.	lipanj-studen 1995.	parlamentarni predsjednički
Bosna i Hercegovina	Daytonski mirovni sporazum parafiran u studenom 1995. Pariški mirovni sporazum potpisan u prosincu 1995.	rujan 1996.	parlamentarni predsjednički
Liberija	Dogovor iz Abuje kolovoz 1997.	srpanj 1997.	parlamentarni predsjednički
Istočni Timor	Referendum o neovisnosti kolovoz 1999.	kolovoz 2001.	parlamentarni

(Dopunjeno prema: Kumar, 1998, 13.)

13

Izvorno: *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* od 29. lipnja 1990. U vrijeme potpisivanja OEES je još bio KESS (Konferencija o europskoj sigurnosti i suradnji, engl. CSCE).

Postkonfliktni izbori u svijetu od 1989.

Prvi suvremeni postkonfliktni izbori u kojima je sudjelovala međunarodna zajednica bili su parlamentarni izbori u Nigeriji 1989. u organizaciji UN-a čime je definitivno okončan dugogodišnji sukob s vojnom intervencijom susjedne Južnoafričke Republike. Do danas su postkonfliktni izbori održani u nizu zemalja, a na njima su se birala i zakonodavna tijela i predsjednici država. Najsloženiji i najskuplji izbori u tom smislu bili su postkonfliktni izbori u Kambodži 1993. u organizaciji UNTAC-a, dok su ih po složenosti i troškovima slijedili izbori u Bosni i Hercegovini u organizaciji OESS-a.

Post-postkonfliktni izbori

Ako je definicija postkonfliktnih izbora vezana uz kronološki prve izbore nakon završetka nasilnih sukoba, onda su post-postkonfliktni izbori, kao posve nov pojam, oni izbori koji se održavaju odmah nakon postkonfliktnih izbora, odnosno nakon isteka prvog postkonfliktnog izbornog ciklusa. Post-postkonfliktni izbori važni su iz najmanje dva razloga. Prvo, njihova provedba i ocjena da su bili slobodni i poštenu pokazuje napredak procesa demokratske tranzicije postkonfliktne zemlje, kao i to da su unutar političkog sustava zaživjele nove institucije, najčešće dizajnirane u procesu pregovaranja ranije sukobljenih strana i(li) uz angažman međunarodne zajednice. Drugo, prvi sljedeći izbori nakon postkonfliktnih pokazuju istovjetnost ili različitost biračkih preferencija prema glavnim akterima nekadašnjeg sukoba, odnosno koliko biračku podršku imaju akteri koji su neposredno sudjelovali u sukobu i njegovom rješavanju.

Mirnodopske prilike mogu načelno izmijeniti raniju podršku nekim ili većini tih aktera, pa su post-postkonfliktni izbori dobar pokazatelj prilika u političkom i stranačkom sustavu zemlje u procesu konsolidacije prilika nakon završetka sukoba i početka demokratske tranzicije. Kako pokazuju primjeri zemalja u kojima su održani postkonfliktni izbori, post-postkonfliktni izbori u njima najčešće održavaju odnose uspostavljene na prethodnim izborima. Čini se, naime, da je jedan izborni ciklus prekratko vrijeme za ključne promjene u biračkim preferencijama, te da su okončani konflikti i dalje prisutni u postkonfliktnom društvu kroz održavanje temeljnog rascjepa u društvu koji je i izazvao sukob. Kako su prvi postkonfliktni izbori uz sveobuhvatnu organizacijsku pomoć međunarodne zajednice, tj. UN-a bili namibijski 1989, i prvi su post-postkonfliktni izbori održani u Namibiji, i to 1994.¹⁴

14

Na izborima 1989. pobijedila je Organizacija naroda jugozapadne Afrike SWAPO (engl. *South West Africa People's Organization*), koja je predvodila borbu za osamostaljenje zemlje osvojivši 57,3% glasova, dok je drugoplasirana bila koalicija postrasističkih stranaka DTA (engl. *Democratic Turnhalle Alliance*) sa 28,6%. Na izborima 1994. SWAPO je dobio 73,9% glasova, a DTA 20,8% (Prema: Nohlen, Krennerich i dr., 1999, 667-670.).

Namibijski post-postkonfliktni izbori potvrdili su ranije glasovne odnose među glavnim akterima, a slična se situacija dogodila i na post-postkonfliktnim izborima u Južnoafričkoj Republici i Bosni i Hercegovini nakon kojih nije došlo do promjene vlasti kao ključnog dokaza novih biračkih preferencija.

Umjesto zaključka

Može li se utjecaj međunarodne zajednice na rješavanje konflikata i provedbu postkonfliktnih izbora vrednovati? Ako se kao kriterij uspješnog rješavanja konflikta smatra uspostava trajnijeg mira, a kao kriterij uspješnosti provedenih izbora miran prijenos vlasti na izborne pobjednike, i to na nekoliko uzastopnih izbora, onda se u većini slučajeva (tablica 1.) može dati potvrdan odgovor. No, situacija je u svim državama u kojima su od 1989. nadalje provedeni postkonfliktni izbori daleko od konsolidirane demokracije. Pritom, najbolje rezultate pokazuje Južnoafrička Republika, iako je riječ o državi u kojoj su odnosi u prostoru političke moći potencijalno najkonfliktniji. Nadalje, etničke tenzije nisu zamrle ni u Bosni i Hercegovini, pa je ključno pitanje tamošnje tranzicije hoće li država izdržati nepostojanje unutarnjeg konsenzusa oko njenog ustrojstva koji je, prije svega, posljedica međunarodnog diktata, a ne plebiscitarnog opredjeljenja Bošnjaka, Srba i Hrvata kao konstitutivnih naroda. Međunarodno vođen je i institucionalni preustroj Kambodže koja se od zemlje doslovce poharane ratom, državnim udarima i stranim vojnim intervencijama, preobrazila u već jedanaest godina mirnu državu u kojoj se prijenos vlasti, uz iznimku puzajućeg vojnog udara 1997, obavlja temeljem rezultata izbora. S druge strane, primjeri Liberije i Haitija potvrđuju da provedeni postkonfliktni izbori ne znače automatski i rješavanje sukoba, dok se o izborima u Afganistanu i Iraku niti ne može govoriti kao o postkonfliktnima, jer u njima oružani sukob s brojnim žrtvama i dalje traje. No, primjeri poput kambodžanskog, bosansko-hercegovačkog ili najnovijeg istočnotimorskog svjedoče da institucionalno rješavanje sukoba može izdržati test vremena, te da su postkonfliktni izbori bili ključni događaj u procesu demokratske tranzicije. Međunarodna zajednica se na različite načine uključuje u rješavanje konflikta i provedbu izbora što ovisi o kontrastnim okruženjima i varijacijama koje pokazuju predmetne zemlje. Stoga je, usprkos svim poteškoćama, velik uspjeh što se sukob u većini država s iskustvom postkonfliktnih izbora kanalizirao kroz demokratske političke institucije i aktivnu ulogu međunarodne zajednice.

Literatura

- Andrassy, Juraj, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1990.
- Andrassy, Juraj, Bakotić, Božidar, Vukas, Budislav, *Međunarodno pravo 1*, Školska knjiga, Zagreb, 1998.
- Aron, Raymond, *Mir i rat među narodima*, Golden Marketing, Zagreb, 2001.
- Darby, John, MacGinty, Roger (ur.), *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*, Palgrave Macmillan, Houndmills & New York, 2003.
- Farrell, David M., *Comparing Electoral Systems*, Macmillan Press Ltd., 1997.
- Galtung, Johan, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 1996.
- Gaubatz, Kurt Taylor, *Elections and War*, Stanford University Press, 1999.
- Harris, Peter, Reilly, Ben, *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, International IDEA, 1998.
- Kasapović, Mirjana, *Demokratska tranzicija i političke stranke. Razvoj političkih stranaka i stranačkih sustava u Istočnoj Europi*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1996.
- Kasapović, Mirjana, "Institucionalni dizajn – najkonjunktornija grana suvremene političke znanosti", *Politička misao*, br. 1, Vol. XLI, Zagreb, 2004.
- Kasapović, Mirjana, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003.
- Kumar, *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance*, GAM Publications, 1998.
- Lijphart, Arend., *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, 1994.
- Lyons, Terrence, *Voting for Peace: Postconflict Elections in Liberia (Studies in Foreign Policy)*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1999.
- Nohlen, Dieter, *Izborni pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992.
- Prpić, Ivan (ur.), *Globalizacija i demokratizacija*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004.
- Reilly, Benjamin, *Democracy in Divided Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Tatalović, Siniša, "Etnički aspekti sigurnosti Jugoistoka Europe", *Politička misao*, br. 2, Vol. XXXV, Zagreb, 1998.
- Vukadinović, Radovan, *Međunarodni politički odnosi*, Barbat, Zagreb, 1998.
- Vukadinović, Radovan, *Politika i diplomacija*, Otvoreno sveučilište, Zagreb, 1994.
- Weiss, Thomas G., Forsythe, David P., Coate, Roger A., *The United Nations and Changing World Politics*, Westview Press, Boulder & Cumnor Hill, 2001.

Summary

Post conflict elections presents relatively new concept and practice in international relations. This article considers first elections in states after the conclusion of a large internal or international conflict. Post conflict elections have constantly taken place since 1989, when OUN organized the elections in Namibia. They were followed by a range of post conflict elections like those in Cambodia in 1993, South Africa in 1994, Bosnia and Herzegovina in 1996, Liberia in 1997 and East Timor in 2001, but with different outcomes. The majority of these states succeeded in avoiding open armed conflict, in most of the cases with the help of international community, but it is important to stress that elections per se do not express the beginning of the irreversible process of the reestablishment and maintenance of peace. The complexity and importance of post conflict elections qualifies the international community as their leading initiator and organizer, especially organizations like the OUN and OSCE.