

UDK 32:321.7(316.48)

# Značaj institucionalnog dizajna za upravljanje konfliktima u pluralnim društvima: primer država Zapadnog Balkana

## Apstrakt



Osnovna odlika pluralnih društava su duboke podele po etničkim, verskim, jezičkim ili ideološkim linijama. Usled takve društvene strukture, i u pojedinim slučajevima ratne istorije, prilično je teško uspostaviti mir i demokratski poredak. U tekstu se analizira učinak konsocijalnog modela demokratije na prostoru Zapadnog Balkana. Autor zastupa tezu da je konsocijacija uspešna, s obzirom na to da je cilj konsocijalnih aranžmana uspostavljanje i održanje mira u društvima zahvaćenim sukobima. Iako postoje određene mane, inherentne konsocijalnoj demokratiji, bilo kakvo radikalnije odstupanje od postojećeg modela može voditi obnavljanju ratnih sukoba.

## Ključne reči



konsocijalna demokratija, pluralna društva, upravljanje konfliktima, Zapadni Balkan

\* Luka Petrović je student doktorskih studija na Institutu za filozofiju i društvenu teoriju i istraživač-pripravnik na Institutu za filozofiju i društvenu teoriju. E-mail: pluka194@gmail.com

## Uvod

Nacionalni, verski i jezički identiteti često predstavljaju osnovnu liniju političkih podela u pojedinim društvima. Nevolja sa tako zasnovanim podelama je što mogu voditi žestokim sukobima, nakon čega je prilično teško uspostaviti mir i demokratske institucije. Zbog toga je važno proučavati na koji način dizajn političkih institucija može poslužiti uspostavljanju mira i demokratskog suživota sukobljenih strana. Pretpostavka je da većinski model demokratije nije odgovarajuć za duboko podeljena društva zato što bi vodio stvaranju stalnih većina i manjina. Ukoliko jedna etnička skupina čini više od polovine stanovništva države, verovatno će stalno pobeđivati ostale na izborima ukoliko se primeni princip „jedan čovek, jedan glas“. Kako bi se rešio problem, osmišljeni su nešto drugačiji modeli demokratije. Konsocijalni pristup usmeren je ka podeli vlasti između različitih društvenih grupa koje žive u jednoj državi (Lijphart, 1977, 2008, 2012; O’Leary and McGerry, 1993, 2006), a alternativa konsocijalnom modelu je centripetalni pristup koji se trudi da institucionalnim mehanizmima pospeši predizbornu saradnju umerenih opcija i omogućujući delovanje stranačkih aktera koji bi uključili više različitih zajednica (Horowitz, 1993, 2003, 2014; Reilly and Reynolds, 1999). Reč je o ne toliko novom sukobu između zastupnika konsocijalnog modela i liberala (Kasapović, 2005: 6), po pitanju adekvatnih institucionalnih rešenja za duboko podeljena društva.

U ovom radu ću analizirati uspešnost konsocijalnog modela demokratije u upravljanju sukobima u etnički podeljenim društvima na Zapadnom Balkanu. Zastupaću tezu da su institucionalni aranžmani konsocijalne demokratije na Zapadnom Balkanu implementirani radi uspostavljanja i očuvanja mira i da je to njihova osnovna funkcija u balkanskom kontekstu. Utoliko je i pored niza manjkavosti i čestog kritičkog preispitivanja, konsocijalna demokratija uspešna u Bosni i Hercegovini (BiH) i Severnoj Makedoniji. Naravno, ovako postavljene konsocijalne institucije često

idu na uštrb efikanosti donošenja odluka, što je cena koju je ponekad potrebno platiti radi održanja mira i održivog upravljanja konfliktima.

## Pluralna društva i konsocijalna demokratija

Prema Arendu Lajphartu (Arend Lijphart), „[p]luralno društvo je društvo koje je oštro podeljeno po religijskim, ideološkim, lingvističkim, kulturnim, etničkim ili rasnim linijama u doslovno odvojena pod-društva sa sopstvenim političkim partijama, interesnim grupama, i medijima komunikacije” (Lijphart, 2008: 67). Ne samo da je neophodno puko statističko razlikovanje jednog društva na osnovu različitih identiteta, već je potrebno i da društveni segmenti izgrade sopstvene političke, kulturne i ekonomske institucije.

Pluralna društvena struktura otežava uspostavljanje i konsolidaciju demokratije zato što među segmentima ne postoji želja za međusobnom saradnjom, niti su građani iz jednog segmenta spremni da podrže političku opciju iz drugog. Pripadnici podeljenih zajednica se uglavnom odlučuju za opcije koje isključivo predstavljaju njihovu etničku, versku ili jezičku skupinu, pa rezultati izbora gotovo da predstavljaju preslikane popise stanovništva. Dovoljno je samo osvrnuti se na partijski sistem BiH, Belgije ili Severne Irske kako bi se uvidele političke posledice dubokih podela u pluralnim društvima. Dodatno, ukoliko su određene zajednice trajno onemogućene da upravljaju sopstvenim poslovima, i ukoliko ne bi bile pitane o stvarima od državnog značaja, nije nerealno očekivati pojavu separatističkih težnji. „U političkim sistemima sa jasno odvojenim i potencijalno neprijateljskim segmentima stanovništva, gotovo sve odluke su percipirane kao visoki uloz i striktno većinsko pravilo bi predstavljalo opasnost za jedinstvo i mir sistema” (Lijphart, 1977: 28). S obzirom na to da građani u pluralnim društvima uglavnom podržavaju partije koje predstavljaju njihove zajednice, manjinska grupa, ili više njih ne bi imale nikakve šanse da se domognu vlasti. Samim tim opseg institucionalnog dizajna dobrim delom zavisi od društvene strukture i rascepa koji su dominantni u jednom društvu. Teritorijalna koncentracija, brojnost i istorija međusobnih odnosa različitih grupa su veoma važni za definisanje pravila političkog života.

Lajphart je sedamdesetih godina dvadesetog veka definisao model konsocijalne demokratije, imajući u vidu upravo pluralistički karakter pojedinih evropskih društava (Lijphart, 1977). Sam koncept ima korene u ranijim vremenima, pre svega u radovima Johana Altuzija (Johannes Althusius) iz XVI i XVII veka (Orlović, 2015: 30), te kasnijih radova austro-marksista Karla Renera (Karl Renner) i Ota Bauera (Otto Bauer) u kojima su razmatrana pitanja kolektivnih prava u okviru Austrougarske monarhije (npr. Bauer, 2000). Oslanjajući se na institucionalno iskustvo Holandije, Belgije, Švajcarske i Austrije, Lajphart je ponudio alternativu većinskom modelu demokratije. Bilo bi pretenciozno reći da se određuje

nim institucionalnim dizajnom mogu u potpunosti razrešiti svi sukobi. Političke institucije nisu svemogućе, niti je opravdano očekivati da to budu. Ipak, s obzirom na to da je izuzetno teško pronaći savršenu formulu za rešavanje takvih sukoba, deluje da konsocijalni model nudi održivije rešenje od konkurenata. Konsocijalne demokrate polaze od toga da je ključna saradnja političkih elita u pluralnim društvima i postojanje minimuma volje za suživotom. Četiri su institucionalna mehanizma koji su osnova konsocijalne demokratije:

1. podela vlasti unutar velike koalicije
2. uzajamni veto
3. proporcionalnost
4. segmentarna autonomija i federalizam (Lijphart, 1977).

Velika koalicija je najznačajniji institucionalni element. Ključnu ulogu igraju političke elite koje uživaju relativno stabilnu podršku svojih zajednica, a institucionalni okvir za njihovu saradnju trebalo bi da bude velika koalicija (Lijphart, 1977: 25). Ona narušava uobičajeno pravilo parlamentarnog sistema da vlada proizilazi iz parlamentarne većine koja pruža stalnu podršku predloženim zakonima. Mesta unutar velike koalicije su garantovana akterima koji predstavljaju različite segmente. S obzirom na to da su ulozi u pluralnim društvima izuzetno visoki, za funkcionisanje demokratije delotvornije je proporcionalno brojnosti uključiti sve relevantne aktere u izvršnu vlast.

Drugo institucionalno pravilo tiče se uzajamnog veta (Lijphart, 1977: 36), odnosno „negativne manjinske moći” (Lijphart, 2008: 127). Uzajamno i (ne)formalno veto je sredstvo pomoću kojeg je svakom segmentu unutar velike koalicije garantovano da neće biti stalno preglasavan i da će biti pitan o najvažnijim temama. Svaki predstavljeni segment u vladajućoj koaliciji može da blokira neku odluku, pa je oko svake odluke potrebno postići saglasnost svih uključenih strana. Pravom veta se suštinski omogućava učešće svake strane u donošenju odluka.

Proporcionalnost je važna zato što, shodno brojnosti svake zajednice, raspodeljuje mesta u javnoj upravi, i isto to radi sa resursima u rukama države (Lijphart, 1977: 38-39). Svaka zajednica bi trebalo da ima garantovanu proporcionalnu predstavljenost, pre svega u izvršnoj vlasti, a nakon toga i u svim drugim političkim institucijama. Iz toga sledi i da je proporcionalni izborni sistem bolje rešenje.

Četvrti element konsocijalne demokratije jesu federalizam i segmentarna autonomija (Lijphart, 1977: 41) i posebno je važan ukoliko su identitetski zasnovane zajednice teritorijalno koncentrisane u jednoj državi. Federalizam omogućava manjini samoupravu u stvarima koje su isključivo njihova briga. Isto tako, omogućava suodlučivanje po pitanju ključnih državnih politika na osnovu predstavljenosti u gornjem domu parlamenta (Lijphart, 1977: 42). Pored teritorijalno zasnovane autonomije, često se praktikuje i kulturna autonomija, posebno u državama gde nema teritorijalne koncentracije segmenata. Kulturnom autonomijom se obično garantuje pravo na korišćenje sopstvenog jezika, definisanje sopstvenog

školskog programa i slično. Dakle, samouprava segmenata na nivou federalne jedinice sa jedne strane i zajedničko odlučivanje o stvarima od državnog značaja, sa druge, ključne su odlike federalizma. To je garantovano pisanim i teško promenjivim ustavom, te postojanjem Ustavnog sude koji je arbitar u sporovima između centralnog nivoa vlasti i federalnih jedinica (Galligan, 2006: 271).

Džon MekGeri (John McGarry) i Brendan O'Liri (Brandan O'Leary) su „kritički podržavaoci” (McGarry and O'Leary, 2006: 45) Lajphartovog modela i nude dodatne institucionalne predloge imajući u vidu severno-irsko iskustvo. Od njihovih osam predloženih modifikacija, za ovaj rad, su posebno važni spoljašni akteri koji su odigrali su značajnu ulogu u potpisivanju sporazuma u Severnoj Irskoj i proporcionalna predstavljenost u drugim domenima, posebno u aparatima sile kako bi se izbegla zloupotreba državne sile u korist jednog od segmenta (McGarry and O'Leary, 2006: 45-59). Spoljašnji akteri su odigrali važnu ulogu u uspostavljanju konsocijalne demokratije i na Zapadnom Balkanu. Pored Srbije i Hrvatske, čija je uloga izuzetno značajna za politički život BiH, međunarodni akteri kao što su Evropska unija i Sjedinjene Američke Države bili su ključni za potpisivanje oba sporazuma. Posebno se obraćala pažnja i na ulogu lokalnih policijskih snaga i prisustva manjina unutar njih. U slučaju Severne Makedonije garantovana je većinska prisutnost Albanaca u policijskim snagama u opštinama gde su većina (Framework Agreement, 2001: 2), dok u BiH entitet Republika Srpska ima sopstveno ministarstvo unutrašnjih poslova, kao i deset kantona u okviru Federacije Bosna i Hercegovina (fBiH).

## Konsocijalna demokratija i Zapadni Balkan

Kao što je već navedeno, koncept konsocijalne demokratije razvijen je po uzoru na iskustvo Austrije, Holandije, Belgije i Švajcarske u rešavanju problema dubokih društvenih podela (Lijphart, 1977). Sve navedene države su primeri mirnog rešavanja političkih sporova i relativno dugotrajnog suživota u izrazito multikulturalnom okruženju. Svakako da više faktora igra ulogu u objašnjenju, jer je reč o bogatim i visokorazvijenim državama Evropske unije. Ipak, da konsocijalna demokratija nije savršena ni na evropskom nivou, svedoči primer Belgije koja drži svetski rekord od 589 dana bez federalne vlade, nakon sprovedenih izbora u junu 2010. godine (Moens and van Dorpe, 2020).

Iako se BiH i Severna Makedonija često percipiraju kao nefunkcionalni politički sistemi, konsocijacija ipak uspešna jer je uspela u onome što je njen glavni cilj u postkonfliktnim društvima na ovom području – održanje mira. Iskustvo ratova sa kraja dvadesetog i početka dvadeset prvog veka pokazalo je koliko je mir malo vrednovan u trenucima kada deluje da ratni sukobi nisu mogući. Sama činjenica da se više od dvadeset godina po završetku sukoba i dalje vidi uticaj ratnih dešavanja

u političkom životu pokazuje da je identitetske podele danas nemoguće ostaviti po strani. U oba slučaja osnovna namera kreatora političkih institucija bilo je uspostavljanje mira – konsocijalni aranžmani na Balkanu proistekli su iz ratnog okruženja. Deluje da bi bez međunarodnog uticaja teško došlo do zaustavljanja sukoba, pa se može reći da su konsocijalni aranžmani ne samo uspostavljeni radi uspostavljanja mira, već i da su neodvojivi deo širih međunarodnih mirovnih planova (Bieber 2013: 312; Bieber and Keil, 2009: 345-346). Sa druge strane, na balkanske primere se može primeniti uobičajena kritika iz ugla centripetalnog pristupa koja se tiče zamrzavanja identiteta (Horowitz, 2014: 12; Reilly and Reynolds, 1999: 31). Ukoliko konsocijalne institucije opstaju duži vremenski period, različiti segmentu će se toliko navići da podržavaju isključivo svoju partiju da će biti gotovo nemoguće prevazići identitetske podele u određenom trenutku. Ipak, deluje da je reifikacija etničkih identiteta pre posledica pluralne društvene strukture, a ne konsocijalnih institucionalnih aranžmana.

Oba konsocijalna rešenja kao osnovno obeležje imaju (ne)formalnu podelu vlasti unutar velike koalicije i proporcionalni izborni sistem, dok je BiH federalna država sa jasno izraženom teritorijalnom autonomijom. Dejtonskim sporazumom su definisani odnosi između tri konstitutivna naroda. U osnovi sporazuma su podela vlasti, pravo veta i teritorijalna autonomija. Federalizam sa izrazito decentralizovanim sistemom je jedan od ključnih karakteristika konsocijacije u BiH (Bieber and Keil, 2009: 345). Dejtonski sporazum je zaustavio rat, što je bio veliki uspeh u tom trenutku i danas je teško zamisliti da bi bilo kakve radikalnije izmene sporazuma opstale bez ugrožavanja mira u toj zemlji. „Oktroisani” mirovni sporazum (Kasapović, 2005: 15) uredio je BiH kao konsocijalnu demokratiju. Entitet Republika Srpska je jedinstvena teritorijalna celina sa autonomijom u odnosu na centralni nivo vlasti i čini 49% državne teritorije, dok je veći entitet fBiH primer kantonalizacije. Deset kantona ima samostalnost u definisanju obrazovnih, kulturnih, medijskih, socijalnih i politika stanovanja uz sopstvene policijske snage, pa čak i pojedine nadležnosti u oblasti ekonomske politika, snabdevanja strujom i turizma (Kasapović, 2005: 4). Ovakvo rešenje je primenjeno zbog etničke strukture stanovništva i teritorijalne koncentracije hrvatskog i bošnjačkog naroda. Jedino bi podelom na kantone, „male političke jedinice od kojih svaka uživa mini-suverenitet” (McGarry and O’Leary, 1993: 31), bila omogućena samouprava narodima u okviru ovog entiteta. U Republici Srpskoj za time nije bilo potrebe, usled homogene etničke strukture.

BiH je primer nedostataka konsocijalnog modela, jer elite ovde ne saraduju i nemaju nikakvog podsticaja da to čine (Orlović, 2015: 46-47), a nisu retke ni ozlojeđenosti zbog upotrebe manjinskog veta, što je još jedna od kritika iz ugla centripetalista (Horowitz, 2014: 12). Partije su polarizovane po etničkim linijama i gotovo da ne postoje slučajevi glasanja van sopstvene etničke zajednice. Kolektivno Predsedništvo čine jedan Bošnjak i jedan Hrvat, od kojih se svaki bira direktno sa teritorije fBiH,

te jedan Srbin koji se bira direktno sa teritorije Republike Srpske (Dejtonski mirovni sporazum, 1995: 40). Da je moguće osmisliti kreativne načine za zaobilazanje institucionalnih pravila jasno pokazuje slučaj „hrvatskog“ člana Predsedništva koji je često izabran od strane bošnjačkog naroda, zbog čega neretko protestuje Hrvatska demokratska zajednica BiH. Predsedavajući tročlanog Predsedništva, sastavljenog od po jednog člana svakog konstitutivnog naroda rotira se u redovnim intervalima.

Pored podela vlasti unutar velike koalicije, postoji i pravilo uzajamnog veta, dok je i parlamentarno predstavljanje deo sistema kvota. U federalnim predstavničkim telima svaki konstitutivni narod ima garantovana mesta i uključen je u donošenje odluka. Blokade sastavni deo političkog sistema BiH, pa je donošenje najvažnijih odluka ponekad prilično usporeno. Uključenost u donošenje odluka često ide nauštrb efikasnosti, jer je odlučivanje višestepeno i komplikovano. Gornji dom parlamenta BiH, Dom naroda, pruža jednaku zastupljenost za sve tri zajednice i svaka ima po 5 poslanika, dok Predstavnički dom čini 42 člana, od kojih je dve trećine neposredno izabrano sa teritorije fBiH, a jedna trećina iz Republike Srpske (Dejtonski mirovni sporazum, 1995: 39). Delegate iz fBiH biraju bošnjački, odnosno hrvatski predstavnici u Domu naroda fBiH, dok delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske. Kada je reč o čestim blokadama donošenja odluka, one su posledica dva oblika prava veta: entitetskog veta i veta od strane konstitutivnih naroda, što u praksi znači da svi zakoni zahtevaju podršku najmanje jedne trećine poslanika iz svakog entiteta u oba doma parlamenta i podršku većine sva tri konstitutivna naroda u gornjem domu (Bieber, 2013: 317).

Deo kritika konsocijacije tiče se izbornog sistema i navodi se kao glavna mana bosanskohercegovačkog rešenja. Proporcionalni izborni sistem u BiH podstiče etničke tenzije, jer sve partije jasno zastupaju nacionalne interese (Bieber and Keil, 2009: 348; Reilly and Reynolds, 1999: 30). Zbog toga je alternativno glasanje je jedan od najpopularnijih alternativnih mehanizama među centripetalistima, jer stvara najveći podsticaj za interetničko glasanje (Horowitz, 2003: 122-123; Reilly and Reynolds, 1999: 31). Uпитno je koliko je toliko komplikovan sistem glasanja adekvatan kao rešenje za ovdašnje prilike. Takođe, teško je reći da je u pitanju posledica isključivo izbornog sistema. Unutaretničko takmičenje postoji u oba entiteta i kod dva najveća konstitutivna naroda. Slično kao i u Belgiji, deluje da različite zajednice nisu spremne da daju podršku „tuđim“ partijama i da je pre reč o posledici koja proističe iz pluralne društvene strukture, a manje iz institucionalnog rešenja. Čak je i Socijaldemokratska partija BiH neprihvatljiva za većinu Srbe, zato što se zalaže za građansku državu i „afirmira i ističe vrijednost zajedničkog bosanskohercegovačkog građanskog i državnog identiteta“ (SDP, 2015: 7). Kao što bi svako rešenje, koje bi ugrozilo teritorijalni integritet države, najverovatnije vodilo obnavljanju ratnih sukoba, verovatno bi i rešenja koja bi bila usmerena ka unitarizaciji države i promovisanju građanskog političkog identiteta vodila sličnom ishodu. BiH je međunarodni projekat

i tako će ostati, pa su svi pokušaji da se promeni postojeće stanje ne samo „beskorisni i besmisleni“ (Kasapović, 2005: 19), već i pretnja po održanje mira u regionu.

U ferbruaru 2001. počeo je sukob između albanske Oslobođilačke nacionalne armije (ONA) i makedonskih bezbednosnih snaga na severozapadu države. Okršaji su trajali do sredine avgusta, kada je potpisan Ohridski sporazum. Prema određenim tumačenjima, priroda sukoba u Makedoniji, kao i glavni ciljevi ONA-e, nisu se ticali uspostavljanja autonomne albanske regije u Makedoniji, već su zahtevali priznanje albanskog naroda kao drugog zvaničnog konstitutivnog naroda, te jezička i obrazovna prava za albansku manjinu (Bieber and Keil, 2009: 345). Posredovale su velike sile, Evropska unija i SAD, čiju su predstavnici, takođe, potpisali sporazum. Sporazumom su potvrđeni suverenost, teritorijalni integritet i unitarno državno uređenje, pa je eksplicitno je navedeno na nema „teritorijalnih rešenja za etničke probleme“ (Framework Agreement, 2001: 1). Uz to, navedeno je da multietnički karakter makedonskog društva mora biti sačuvan i reflektovan u javnom životu, a sporazumom je definisano da su jezici naroda koji imaju više od 20% stanovništvo, takođe zvanični i da predstavnike lokalne policije biraju opštinski saveti, na predlog Ministarstva unutrašnjih poslova (Framework Agreement, 2001: 1-3). Suštinski, su Albanci ovim sporazumom priznati kao konstitutivni narod. Njihov jezik se koristi u javnosti, zvaničnim prilikama, visokoškolskim institucijama, a predviđeno je i formiranje novih opština sa albanskom većinom (Bieber and Keil, 2009: 356; Framework Agreement 2001: 9; Orlović, 2015: 36). Makedonski primer pokazuje da u određenim situacijama nije neophodno uspostavljati teritorijalnu autonomiju, već da manjine mogu biti zadovoljne kulturnim pravima. Posebno su važni slobodno korišćenje sopstvenog jezika i nacionalnih simbola uz autonomiju u okviru obrazovnih politika. Severna Makedonija je isuviše mala teritorijalno da bi se uvodilo federalno državno uređenje, a albanska manjina nije toliko brojna da bi zahtevi za teritorijalnom samoupravom mogli da budu opravdani.

Sporazumom nije definisana obaveza stvaranja velike koalicije. Za time možda i nije bilo potrebe zato što su još od prvih višestranačkih izbora iz 1990. godine, stranke koje predstavljaju albansku zajednicu bile su uključene u izvršnu vlast. Ključna razlika između Makedonije i BiH je priroda izgradnje vladine koalicije, koja se delimično može povezati sa razlikom između neformalne tradicije velikih koalicija u odnosu na formalne zahteve (Bieber, 2004: 238). Za formalizacijom velike koalicije nije bilo potrebe, ona se u Severnoj Makedoniji podrazumeva. Najznačajnije sredstvo formalne podele vlasti bilo je uvođenje prava veta. U slučaju ustavnih promena i drugih ključnih zakona, neophodne su dvotrećinske većine, čime albanske partije postaju nezaobilazne u donošenju najvažnijih državnih odluka. To se tiče i pitanja od posebnog značaja za albansku i druge zajednice, te pojedinih delova Ustava i zakona o opštinama gde je potrebna saglasnost ukupne većine poslanika i većine poslanika koji



su izabrani iz manjinskih zajednica (Bieber, 2013: 318; Bieber and Keil, 2009: 353). Albancima je pravo veta garantovano i prilikom odlučivanja o pitanjima od velike važnosti za njih kao što su kultura, obrazovanje, korišćenje jezika i lokalna samouprava. Prava na veto osiguravaju da predstavnici manjinskog stanovništva ne mogu biti skrajnuti u svim onim oblastima koje se direktno tiču njihovog identiteta i statusa u državi (Orlović, 2015: 42). Za razliku od BiH, makedonski politički sistem se ne suočava sa toliko poteškoća prilikom donošenja odluka - nema toliko čestih blokada usled ulaganja veta. Objašnjenje leži u tome što dvonacionalna priroda Makedonije smanjuje broj veto igrača u odnosu na trinacionalnu bosansku državu, jer u BiH ne postoje samo stroža prava veta, već i više veto igrača (Bieber and Keil, 2009: 354-355). Dodatno, među albanskim i među makedonskim partijama postoji više opcija, pa ne postoji jedan, ekskluzivni, politički predstavnik jednog dva segmenta, a ni intenzitet sukoba nije bio toliko izražen kao u slučaju BiH. Kada dolazi i do zastoja u političkom životu ove države, oni se ne ispoljavaju primarno po etničkim linijama. U Severnoj Makedoniji dolazi do rotacija partija koje predstavljaju različite segmente, što je važno jer se time onemogućava formiranje partija koje imaju „ekskluzivno pravo“ na zastupanje nacionalnih interesa jednog od dva naroda, što se ne može reći za BiH.

Kada je reč o izbornom sistemu, i ovde je primenjen proporcionalni izborni sistem. Makedonska skupština bira se u šest dvadesetomandatnih izbornih jedinica po proporcionalnom sistemu, a albanska manjina vidno je zastupljena u tri izborne jedinice (Bochsler, 2018: 20). S obzirom na to da je najveći deo Albanaca koncentrisan u severozapadnom delu države, omogućeno je ne samo pravedno predstavljanje albanske zajednice, već i unutaretničko takmičenje među Albancima. Proporcionalnost je umanjena kreiranjem više izbornih jedinica, pa deluje da je u makedonskom primeru delom usvojena primedba da je potrebno obratiti pažnju na specifičnosti država i društava kako bi se model prilagodio konkretnom društvu (Reilly and Reynolds, 1999: 6-7). Veći broj izbornih jedinica ide u prilog uključivanju albanske zajednice u politički život. Nakon parlamentarnih izbora 2016. čak četiri albanske partije ušle su u makedonski parlament (Sobranie, 2020). Imajući u vidu demografske trendove i političku situaciju u regionu, teško je zamisliti da bi drugačija institucionalna rešenja ponudila bolji okvir za relativno uspešno i relativno demokratsko funkcionisanje političkog sistema uz održivo garantovanje mira. Makedonski primer pokazuje da konsocijacija na Balkanu može biti funkcionalna, ali i da su moguće promene među vladajućim partijama iz različitih segmenata.

## Zaključak

Konsocijalni model demokratije ima dugu istoriju primene i često je podržavan od velikog broja politikologa i sociologa. Osnovna ideja je usmeriti

političke elite segmenata ka postizbornoj saradnji. Institucionalni aranžmani koje nudi, u vidu velike koalicije, uzajamnog veta, proporcionalnog izbornog sistema i segmentarne autonomije pokazali su se kao uspešni u okončavanju nasilnih sukoba u podeljenim društvima. Da je nemoguće doći do savršenih političkih institucija svedoči niz primera kao što su blokada političkog sistema, usled široko korišćenog prava veta od strane pojedinih partija. Pokazalo se da u pojedinim primerima političke elite namerno zaoštravaju sukobe kako bi se bolje kotirale na predstojećim izborima, što je suprotno duhu i namerama konsocijalne demokratije.

Primeri iz balkanskog konteksta idu u prilog tezi da je konsocijacije najuspešnija u zaustavljanju sukoba. Konsocijalni aranžmani na Balkanu su direktna posledica oružanih sukoba i u prvom trenutku odigrali su važnu ulogu u zaustavljanju rata. Konsocijalna demokratija je na Zapadnom Balkanu uspela u svom primarnom zadatku. Uspostavljen je održiv mir i politički sistemi relativno uspešno funkcionišu. Dakle, potvrdilo se da konsocijacija radi dobar posao kada je reč o zaustavljanju ratnih sukoba i uspostavljanju mira. Međutim, problem može nastati u trenutku kada je potrebno uspostaviti efikasan demokratski poredak koji je sposoban da svakodnevno donosi političke odluke. Ponekad je donošenje odluka izuzetno sporo. Ipak, sudbina BiH teško da se može odvojiti od konsocijalnih ustanova i deluje da bi svako rešenje koja bi bilo usmereno ka unitarizaciji ili sa druge strane secesiji ugrozilo mir u ovoj državi. Slično važi i za primer Severne Makedonije. Pravo veta za albanske predstavnike i iscartavanje opštinskih granica koje omogućuju kulturnu autonomiju albanske zajednice deluju kao održivo rešenje. Isto tako, pokazuje se da institucije nisu svemoguće i da je teško odvojiti ih od političkog konteksta obeleženog ratnim sukobima, masovnim transferima stanovništva i vojnom intervencijom.

Deluje da primeri balkanskih država, i pored svih nedostataka idu u prilog konsocijalnoj demokratiji. Na pitanja šta je alternativa ovom modelu na Balkanu ima malo produktivnih odgovora. Deluje da je brzinu donošenja odluka, pa i funkcionalnost političkih sistema ponekad potrebno staviti u drugi plan zarad održanja mira. U tome konsocijalni pristup ima malo ravnopravnih konkurenata.

## The importance of institutional design for conflict management in plural societies: the example of the Western Balkans

### Abstract



The basic characteristics of plural societies are deep divisions along ethnic, religious, linguistic or ideological lines. Due to such a social structure, and in some cases of war history, it is quite difficult to establish a functional and democratic order. The paper analyzes the effect of the consociational model of democracy in the Western Balkans. The author argues that

consociation is successful, given that the goal of consocial arrangements is to establish and maintain peace in societies affected by conflict. Although there are certain flaws inherent in consociational democracy, any more radical deflection from the existing model can lead to a resumption of war conflicts.

### Keywords



consocial democracy, plural societies, conflict management, Western Balkans

### Literatura



- Bauer, Otto (2000). *The Question of Nationalities and Social Democracy*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press
- Bieber, Florian (2013). "The Balkans: The promotion of power sharing by outsiders", in: McEvoy, Joanne and O'Leary, Brendan, (eds.) *Power Sharing in Deeply Divided Places*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Bieber, Florian and Keil, Sören, Power-Sharing Revisited: Lessons Learned in the Balkans?. *Review of Central and East European Law*, Vol. 34, No 4 (Jan., 2009), pp. 337-360.
- Bieber, Florian (2004). "Power Sharing as Ethnic Representation in Postconflict Societies: The Cases of Bosnia, Macedonia, and Kosovo", in: Mungiu-Pippidi, Alina and Krastev, Ivan (eds.) *Nationalism after Communism. Lessons Learned*. Budapest: CEU Press
- Bochsler, Danijel (2018). *Izborna takmičenje ili etničko predstavljanje? Političke stranke i etničke podele u Centralnoj i Istočnoj Evropi*. Beograd: Institut za političke studije „Dejtonski mirovni sporazum“, 1995. <http://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf> (Datum posete: 16.02.2020.)
- "Framework Agreement", 2001. <https://www.osce.org/skopje/100622?download=true> (Datum posete: 26.02.2020.)
- Galligan, Brian (2006). "Comparative Federalism", in: Rhodes, Roderick Arthur William, Binder Sarah and Rockman, Bert (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press Inc.
- Horowitz, David, Electoral Systems: A Primer for Decision Makers. *Journal of Democracy*, Vol. 14, No 4 (Oct., 2003), pp. 115-127.
- Horowitz, David, Ethnic Power Sharing: Three Big Problems. *Journal of Democracy*, Vol. 25, No 2 (Apr., 2014), pp. 5-20.
- Horowitz, David, The Challenge of Ethnic Conflict: Democracy in Divided Societies. *Journal of Democracy* Vol. 4, No 4 (Oct., 1993), pp. 18-38.
- Kasapović, Mirjana, Bosnia and Herzegovina: Consociational or Liberal Democracy?. *Politička misao*, Vol. 42, No 5 (Dec., 2005), pp. 3-30.
- Lijphart, Arend (1977). *Democracy in Plural Societies*. New Haven & London: Yale University Press
- Lijphart, Arend (2008). *Thinking About Democracy*. London & New York: Routledge
- Lijphart, Arend (2012). *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven & London: Yale University Press

- McGarry, John and O'Leary, Brendan, Consociational Theory, Northern Ireland's Conflict, and its Agreement. Part 1: What Consociationalists Can Learn from Northern Ireland. *Government and Opposition*, 41, No 1 (Jan., 2006), pp. 43-63.
- McGarry, John and O'Leary Brendan (1993). "Introduction: The macro-political regulation of ethnic conflict", in: McGarry John and O'Leary Brendan (eds.) *The politics od ethnic conflict regulation*. London: Routledge
- Moens, Barbara and van Dorpe, Simon, 19.2.2015. „7 ways the king can solve Belgium's political deadlock”, *Politico*, <https://www.politico.eu/article/7-ways-the-king-can-solve-belgiums-political-deadlock-king-philippe-koen-geens-bart-de-wever/> (Datum posete: 18.02.2020)
- Orlović, Slaviša, Consociational experiments in the Western Balkans: Bosnia and Herzegovina and Macedonia. *New Balkan Politics*, No 17, (2015), pp. 29-50.
- „Program Socijaldemokratske partije Bosne i Hercegovine”, Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine, 2015, <http://www.sdp.ba/datoteke/uploads/PROGRAM-SDP-BIH.pdf> (Datum posete: 6.4.2020.)
- Reilly, Ben and Reynolds, Andrew (1999). *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*. Washington D.C.: National Academy Press
- Sobranie, 2020, <https://www.sobranie.mk/current-structure.nspix> (Datum posete 03.05.2020.)