

УДК 321.7(6)=133.1

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.7332022.5>

Оригинални научни рад

*Секу Сиди Дијавара**

Факултет политичких наука, Београд

УЛОГА НАЦИОНАЛНИХ КОНФЕРЕНЦИЈА У ДЕМОКРАТИЗАЦИЈИ У ФРАНКОФОНОЈ АФРИЦИ**

Сажетак

Процес демократизације је у великој мери привукао пажњу аутора и истраживача политичких наука у циљу расветљавања њених узрока, последица, изгледа, а посебно фактора који су условили његово увођење широм света. Методе и политике његовог усвајања биле су различите од државе до државе, региона до региона и континента. Разликујући се од других региона света, франкофоне афричке државе су кренуле посебним путем да започну процес демократизације: организовањем националних конференција. Стога се у овом чланку анализира допринос националних конференција организованих у свим франкофоним афричким државама у циљу започињања процеса демократизације. Да би то урадио, аутор прво описује друштвено-политичко-историјски ток процеса демократизације и различите модалитете из којих се даље ширила. Затим, користећи институционални приступ да би испитивао уставне и институционалне оријентације франкофоних афричких земаља, он не само да утврђује изазове са којима се демократија суочава у овим земљама, већ и покушава да изнесе хипотезе које се могу сматрати варијаблама за објашњење пада демократије у тим земљама, што представља један од главних циљева овог рада. На крају, након кратке оцене националних конференција, аутор се ослања на конкретне чињенице како би дао предлоге који би

* diwara.sekhousidi@yahoo.fr

** Истраживање које је представљено у раду спроведено је за потребе израде докторске дисертације аутора.

могли да допринесу консолидацији демократије у наведеним државама.

Кључне речи: демократизација, демократија, националне конференције, државни удар, устав, референдум

УВОД

Деведесетих година прошлог века је међународни политички ланац био у великој мери поремећен и обележен одређеним великим догађајима, као што су пад Берлинског зида, распарчавање Југославије и Совјетског Савеза, самит шефова афричких држава у Болу у Француској.¹ Ови догађаји, посебно распад Совјетског Савеза, имали су значајан утицај на убрзање и процес демократизације који, чини се, доживљава свој врхунац и по први пут у историји допире до свих региона света намећући се као једина легитимна и одржива алтернатива ауторитарном режиму (Huntington 1991). Дефинисана као „прерасподела моћи, права и слобода, стварање низа независних управљачких и информационих структура“, а позната као сложен историјски процес, демократизација је нашироко привукла пажњу аутора и истраживача политичких наука (Shin 1994, 143). Њој је посвећен толики обим литературе о њеним узроцима, последицама и изгледима, да је постала, по речима Скота Мејнваринга, „растућа индустрија“ (Mainwaring 1990). Међутим, студије о њој емпиријски показују сложеност њене плуралне друштвено-историјске еволуције. Пролазећи кроз плурални период њене друштвено-историјске еволуције широм света и често позајмљујући обрасце који су слични и разнолики, закључује се да је демократизација била предмет истраживања многих теоретичара различитих средина. Они су покушали, у складу са својим научним приступима, да опишу курс, успоставе и испитају теорије у вези са социо-економским и културним факторима који узрокују демократску адаптацију широм

1 Дана 20. јуна 1990. Франсоа Митеран, тадашњи шеф француске државе, окупио је своје колеге афричке шефове држава на самиту од историјског значаја. Међу 44 тадашња шефа држава, 37 је учествовало на овом самиту током којег је француски председник први пут поставио услове за своју помоћ Африци: демократизација и критеријуми „добро управљање“. Потврђујући да ће „Француска уложити све своје напоре да допринесе напорима који ће бити уложени да се крене ка већој слободи [...]. Што се тиче демократије, шема је готова: представнички систем, слободни избори, вишепартијски систем, слобода медија, независност судства, одбацивање цензуре [...]. На вама је слободним народима, вама сувереним државама које поштујем, да одаберете свој пут, да одредите фазе и темпо. Овај говор би био (или би се поклопио са) почетак процеса демократизације у Африци француског говорног подручја. За више информација, прочитајте говор Франсоа Митерана Ла Бауле од 20. јуна 1990. године.

света. Тако да су истраживања демократизације вршили научници од Семјуела Хантингтона (Huntington 1993) до Гиљерма О'Донела (O'Donnell 1979), од Хуана Линца (Linz 1990) до Роберта Дала (Dahl 1971), преко Симора Мартина Липсета (Lipset 1959) итд.

Пошто је, према Семјуелу Хантингтону (Huntington 1993), демократизација доживела три таласа историјских путовања широм света, од којих сваки одговара специфичном контексту и специфичној друштвено-политичкој реалности, трећи талас не само да се ширио различитим методама и интензитетима у зависности од подручја, „већ се издвајао од осталих по свом обиму и знацима одрживости које представља” (Gazibo 2005, 10). Успостављаћи узрочне везе између различитих фаза, од којих свака одговара историјској еволуцији процеса демократизације, Хантингтон (1993) разликује три фазе или таласа процеса демократизације, од којих је трећа директно везана за афрички континент, чиме је допинела револуцији друштвено-политичких пејзажа на афричком континенту.

„Његови главни узроци били су, према Хантингтону (1993), пад легитимитета и дилема ефикасности, економски развој и економске кризе, као и верске промене” (Орловић 2008, 46). Почевши у Европи, 25. априла 1974. године, у Лисабону, у Португалу, трећи талас се, према Семјуелу Хантингтону, проширио на Латинску Америку и достигао свој врхунац сломом комунизма у Источној Европи и падом Берлинског зида, који симболизује наступ нове ере, демократије либералног типа чије су вредности скоро свуда исте: политичке, грађанске, верске и индивидуалне слободе, политички плурализам, мирна смена на челу државних власти и органа, независност и подела власти итд. (Huntington 1993, 3). Међутим, процес његовог увођења није свуда ишао истим путевима и по истим обрасцима. Од земље до земље, а често и од континента до континента, методе и политике њеног усвајања биле су различите.

„Политички плурализам и демократија наметнути су мирним путем слободним изборима у Пољској, Мађарској и Чехословачкој, за разлику од Румуније или бивше Демократске Републике Немачке” (Sur 2006, 129). Штавише, што се тиче франкофоних афричких држава, начин и методе за усвајање демократије изгледа да су другачији, чак иако су, на изврстан начин, инспирисани примером појединих земаља из Европе и Латинске Америке, ослањајући се на њихове примере за убрзавање и усвајање процеса трећег таласа демократизације који је на афричком континенту изненада изазван геополитичким преокретима и променама, од којих је један од најпознатијих био нестанак совјетског блока који су

неки писци препознали као „крај историје” (Fukuyama 1992). У том смислу, инспирисани и спутани како овом геополитичком променом, тако и политиком условљавања развојне помоћи коју намећу доносиоци одлука и међународне економске институције попут Светске банке, Међународног монетарног фонда итд., франкофона Африка је кренула у процес демократизације како би спречила сценарије војне диктатуре или једнопартијског система. А овај процес демократизације, у франкофоним афричким земљама резултирао је одржавањем националних конференција, узрокованих геополитичком ситуацијом, а посебно протестним покретима политичких актера, синдиката и студената. Дакле, два фактора су га покренула: унутрашњи и спољашњи фактор. Унутрашњи фактор, који је први пут покренут у Бенину пре него што се проширио на скоро све западноафричке земље, обележен је захтевима политичке класе и организацијом цивилног друштва (студенти, професори универзитета, државни службеници, верске групе итд.), организујући демонстрације на обе стране како би се захтевала већа демократска отвореност, што је довело до пада појединих режима (на пример, председника *Musa Travare* у Малију 1991. године), или обавезујући друге режиме да одрже Националну конференцију (попут режима председника Маћеје Кереку [*Mathieu Kérékou*] из Бенина 1990.), или на модификацију устава ради признавања вишепартијског система, као што је био случај у Обали Слоноваче (Boadi 2021, 5). Пратиле су матрицу држава Латинске Америке у којима дипломатски и економски притисак Сједињених Држава и одређених невладиних или владиних организација попут Европске заједнице, Организације америчких држава, Светске банке итд. пружају финансијску подршку за ширење аутономије медија. Таква подршка је, према Доу Чилу Шину (Doh Chull Shin), била од суштинског значаја за демократизацију бројних земаља (Shin 1994). Међутим, виђење аутора о доприносу спољног фактора процесу демократизације чешће је дивергентно. Спољни фактор је суштински амбивалентан у погледу демократизације: може бити „главни ресурс за иницирање или олакшавање покретања процеса демократизације, као што може бити и препрека” (Gazibo 2005, 167–189). Док Хантингтон (1991) подржава идеју према којој је процес демократизације увек узрокован не само доприносом спољашњег фактора, већ комбинацијом два фактора (унутрашњег и спољашњег), спољни фактор, у вези са реконфигурацијом међународног геополитичког окружења, објашњеном у наставку, једноставно је био, према Францису Акиндеу (Akindés 1996), иницијатор

транзиције као одговор на спољни стимуланс због задужености и економске зависности афричких земаља, што их је учинило рањивим на притисак донатора (Gazibo 2005, 167–189). Колико год да су контроверзни и да се разликују од земље до земље, чини се да су унутрашњи и спољни фактори имали велики утицај на покретање трећег таласа демократизације. Тако су франкофоне афричке државе ушле у процес демократизације који је попримио посебне облике, за разлику од других региона и делова света: организовање националних конференција одговорних за припрему демократског терена кроз доношење нових устава, институционализацију вишепартијског система, признавање слободе изражавања итд. С тим у вези, имајући за главни циљ да оконча диктатуру и дефинитивно затвори врата једнопартијском систему, организација Националне конференције постала је простор за размену идеја како би се дефинисали начини и модел управљања између партија на власти, организација цивилног друштва, политичких опозиција итд. Од Бенина 1990. до Габона 1990., од Конга 1991. преко Нигера 1991., од Малија 1991. до Тога 1991., од Демократске Републике Конго 1992. преко Чада 1993., одржавање Националне конференције у Африци је виђено као нужан суштински корак, а изнад свега као први услов за увођење демократије, чија је заслуга да, према Бабакару Геју (Babacar Gueye), потврди „универзални карактер принципа и правила на којима се темељи свака демократија и која се заснива на првенству општег права гласа, поделе власти, независног судства, гаранције слободе изражавања и људских права” (Gueye 2009, 7). Тако су Националне конференције послужиле да покрену процес трећег таласа демократизације у франкофоној Африци. С тим у вези, наметнувши се као обавезан корак за увођење демократије у франкофоним афричким земљама, на нама је да поставимо питање: која је била улога и посебност ових Националних конференција и зашто нам анализа њихове путање и контекста у коме су се одиграли може омогућити да боље разумемо и схватимо изазове и процесе са којима се суочавала демократизација и демократија у франкофоној Африци? Ово је централно питање на које ће овај чланак покушати да одговори.

Чланак ће бити подељен на четири дела. Први део ће се фокусирати на опис процеса демократизације широм света, док ће се други део фокусирати на допринос и улогу Националних конференција за ангажовање демократизације у франкофоним афричким земљама. Трећи део ће се заснивати на краткој оцени наведених Националних конференција. Коначно, четврти део ће

бити закључак у коме ћемо дати неке предлоге за демократску консолидацију.

ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА

Процес демократизације прошао је кроз неколико историјских фаза. Свака еволуција одговара одређеној фази. Стога је Самјуел Хантингтон (1993) направио паралелу између различитих етапа демократије, које назива таласима демократизације. С тим у вези, Хантингтон не разликује само фазе и процесе демократизације широм света, већ и описује узроке и манифестације догађаја који су довели до појаве демократије у неким земљама. Успостављајући каузалну везу између различитих фаза, од којих свака одговара историјској еволуцији процеса демократизације, Хантингтон тако разликује три фазе или таласа процеса демократизације који се могу артикулисати на следећи начин:

- 1) Примарни чинионици који су утицали на први талас демократизације, по њему, били су проширење права гласа, економски и друштвени развој, индустријализација, урбанизација, појава буржоазије средње класе и победа савезника у Првом светском рату.
- 2) У другом таласу доминантни су били политички и војни чинионици, тачније савезници који су наметнули демократију побеђеној страни (Немачкој, Италији, Јапану).
- 3) Главни узроци трећег таласа демократије, по њему, били су опадање легитимности и дилема ефикасности, економски развој и економске кризе, као и религијске промене (Орловић 2008, 46).

Управо у овој кризи политичког легитимитета 1990-их (већина режима са великом војном већином више није могла оправдати своје постојање јер се чинило неспособним да одговоре не само на економска очекивања већ и на нове захтеве за слободом и политичком отвореношћу) организоване су Националне конференције у франконим афричким земљама. Оне су постале нова појава, политичка симболична и ритуална церемонија за увођење демократије. Ритуал се намеће као једини могући начин за покретање процеса демократизације у афричком контексту обележеном појавом једнопартијског система и свеприсутношћу војног тела у свим органима државне власти, што је оставило у наслеђе политичку културу обележену амблемом војске у политичкој сфери, отуда од 91 шефа државе који су вршили власт од 1989. до 2014. у Африци, 40

их је имало значајно искуство у војсци или у побуњеничким групама (Cheeseman 2015). Символично, неке државе нису дозволиле стварну институционалну промену. На пример, у Того или Габону су странке на власти милитаризовале исход Конференције интервенишући и оспоравајући одређене одлуке и наметнувши сопствену вољу, док су у Заиру политичке и институционалне манипулације омогућиле да процес траје, али су на крају уништиле његов кредибилитет, чиме је онемогућена било каква политичка промена (Guéye 2009).

За разлику од многих других земаља, чини се да је Бенин референца у смислу покретања демократије по прилици коју је имао на својој Конференцији да изврши институционално чишћење, „што је био неоспоран успех са убедљивим резултатим који су довели до израде новог устава, нове републике којом се управља на основу демократских принципа” (Bulanga 2009, 14). Напећући се као израз политичке либерализације у политичкој и институционалној номенклатури у франкофоној Африци према Францису Акиндеу (Akindès 1996), или афрички допринос теорији демократизације према Бабакар Геј (Guéye 2009), Националне конференције су постале један од ретких догађаја у франкофоној Африци означивши историјску прекретницу у политичком животу ових земаља јер су дозволиле прелазак такозваних „диктаторских” режима у „демократске” режиме. Дакле, признавање вишепартијског система и укидање једнопартијског система, права на слободу изражавања и удруживања, ограничење броја председничких мандата (нпр. два мандата од пет година у Малију, Гвинеји; два мандата од седам година у Сенегалу, итд.), прокламовани су у свим уставима који произилазе из одржаних конференција. Најважније је било организовање избора у скоро свим франкофоним афричким земљама након организовања Националних конференција, о чему сведочи отпочињање процеса демократизације. У том смислу, Националне конференције су покренуле читаву политичку трансформацију, отуда организовање 630 председничких и парламентарних избора од 1990. до 2021. на афричком континенту (Jasquetot 2022, 1). Међутим, само у 2020/21. години, четири земље у франкофоној Африци доживеле су војне ударе (Чад, Гвинеја, Мали, Буркина Фасо), а још једна је била жртва покушаја државног удара (Нигер). Индикатори који објашњавају државне ударе, према њиховим актерима, односе се на нестабилност политичких институција, изборну превару (случај Мали 2020), неуставну промену за трећи мандат (случај Гвинеја, Того, Мауританија), мањак безбедности повезане са побуном терористичких група. Избори, чак и ако

доприносе јачању демократског процеса и олакшавају утврђивање демократског нивоа, изгледа да не обезбеђују политичку стабилност и алтернатију. Заиста, према Рези Марзину (Marzin 2022) које је цитирао Пјер Жакмо (Pierre Jacquemot), од 623 избора забележених између 1990. и 2021. године, 316 би потпало под „маскараду”, другим речима „преусмерене и без вредности”, 24 би било „сумњиво”, а свега 283 би се сматрало „исправним” (Jacquemot 2022, 2). И упркос организацији избора, чији је исход још увек неизвесан и конфликтан у многим франкофоним афричким државама (попут Малија и Тогоа 2020, Габона 2016, Обале Слоноваче 2011, итд.), демократски процес је суочен са многим другим озбиљним изазовима који негативно утичу на демократску консолидацију, мимо пуке организације избора. Уставна измена или амандман, чија је једина сврха врло често трећи председнички мандат или једноставно јачање овлашћења председника на штету судства и законодавног система и независних државних органа, није само велика препрека за афирмацију демократских принципа, већ и извор политичке нестабилности који врло често доводи до државних удара (Гвинеја Конакри 2022). Треба ли истаћи да се, у већини случајева, државни удари дешавају непосредно након организовања избора „који нису ништа више од огромних маскенбала осмишљених да омогуће председнику на функцији и његовој странци да се одрже на власти” (Boadi 2021, 4). И након овог све већег броја државних удара у пет различитих земаља само у 2021/22 години, питање дисфункције или чак некомпатибилности демократије са политичким системима франкофоних афричких земаља често се појављује у анализама многих аутора.

Међутим, ови државни удари, чак и ако их у великој мери подржава значајан део становништва, не слабе подршку становништва демократији. Анкете Афробарометра су показале да 76% Гвинејаца и 70% Малијаца одбацује војну владавину, а подршка демократији износи 77% у Гвинеји, 70% у Буркини Фасо и 62% у Малију (Afrobarometer 2021). То подразумева да се подршка становништва војној интервенцији у политичкој сфери спроводи у нади да ће то отворити пут политичкој трансформацији која води ка владавини права, владавини која би узимала у обзир интересе грађана, а не зато што они теже да живе под војним режимом. Сходно томе, један критеријум избора није довољан да се измери и одреди дубина или укорененост демократског процеса. Он може бити демократско богатство само „ако је кулминација дугог процеса, подржаног институционалном трансформацијом која је довољно

снажна да донесе независну правду, гарантује основне слободе, донесе развој” (Jasquemot 2022, 96). У том смислу, избори, колико год слободни и транспарентни били, сами по себи нису довољни да дефинишу демократију, иако је, према Хантингтону, „централна процедура демократије избор лидера путем конкурентних избора” (Huntington 1993, 6). Буркина Фасо, која редовно организује изборе „има највећи број покушаја државних удара” (у франкофоној Африци) са осам успешних и само једним неуспешним и пет председника из војске (Jasquemot 2022, 32). Међутим, будући да су избори, према минималистичкој концепцији демократије Роберта Дала (Dahl 1971), централни стуб демократије, било би неопходно усвојити и поштовати друге критеријуме за консолидацију демократије и њених институција. Другим речима, још седам критеријума треба сматрати минималистичким условима за демократску консолидацију, мимо изборног критеријума: слобода стварања и придруживања организацијама; слобода изражавања; бирачко право; погодност за јавну функцију; право политичких лидера да се такмиче за подршку и гласове; алтернативни извори информација; институције које политику владе чине зависном од гласова и других начина изражавања подршке (Stepan 2000, 39). Осим случаја Сенегала и Бенина, који изгледају као изузетне референце у франкофоној Африци у смислу демократске консолидације „испољавајући демократске намере”, поштовање свих ових минималистичких критеријума Роберта Дала (Dahl 1971) у пракси недостаје у већини других франкофоних афричких земаља (Boadi 2021, 4). Чак и ако ове државе немају исте демократске резултате и динамику, деле изванредно број демократских неуспеха. Већина њих попушта у једном или другом облику управљања који не води рачуна и не поштује слободу медија, изражавања и удруживања, права опозиционих партија да у потпуности остваре своју улогу, поштовање мањинских права итд.

Овакво стање се објашњава бројним хипотезама. Прва се односи на различита политичка искуства која су ове земље прешле. За случај Сенегала и Бенина, поред чињенице да је прва поменути међу неколико ретких афричких држава које никада у својој политичкој историји нису доживеле државни удар, чини се да су правила политичке игре и владавина права у овим земљама чешће регулисани од стране институција, него што су подређени самој вољи човека или политичке странке, за разлику од многих других франкофоних афричких земаља. Друга хипотеза, први избори, који су организовани непосредно након одржавања Националних

конференција, завршили су амбивалентним изборним резултатима у зависности од земље (Boulaga 2009). Чини се да је трећа хипотеза повезана са природом режима у овим земљама. Заиста, Ерик Коудио (Eric Kouadio) и Мамаду Бонге (Mamadou Gbongué) (Koadio, Gbonge 2011), користећи приступ упоредне анализе између парламентарног и председничког режима у Африци, са циљем да траже разлоге и факторе који могу објаснити кашњење у смислу демократске консолидације између франкофоних и англофоних афричких земаља. Њихова анализа, заснована на низу варијабли или на неким одређеним варијаблама као што су слобода, поштовање људских права, економска отвореност, транспарентност, итд., приписује неуспех демократије у франкофоној Африци, не нестабилности, сталној политици која је повезивана са неуставним променама власти, а пре свега манипулацију изборним резултатима, већ пре на усвајање председничког и полупредседничког модела од стране земаља франкофоне Африке. За разлику франкофоне Африке, државе англофоне Африке су у великој мери обдарене парламентарним системом који би им, по њима, омогућио одређену политичку стабилност повезану механизмима и самим функционисањем парламентарног система, што ригорозно захтева одговорност владе пред парламентом и именовање извршних органа од стране парламента да би заузели државне органе, што није у потпуности случај за земље са председничким режимима у којима је равнотежа између овлашћења често помешана. На основу података института *Transparence International*, они подржавају идеју да је корупција ређа у парламентарним режимима него у председничким или полупредседничким режимима у Африци. Чини се да се овакво стање ствари објашњава конфигурацијом и организацијом власти у земљама са председничким или полупредседничким режимом у којима извршна власт, у поређењу са другим органима, врло често има већу доминацију над осталим властима (законодавном и судском) захваљујући пирамидалном систему који легитимише већина устава земаља са председничким режимом у франкофоној Африци. У уставима Нигерије (чл. 63, 59), Тогоа (чл. 68, 70), Малија (чл. 29, 42), Обале Слоноваче (чл. 46, 47), Бенина (чл. 14, 17) итд., председници Република нису само врховни поглавари војске и правосуђа и имају овлашћења да именују цивилне и војне позиције, већ такође могу предузимати ванредне мере, у случају озбиљне и непосредне претње, да распусте друге институције, што може спречити било какву независност власти. Другим речима, угрожава саму концепцију демократске власти. У даљој димензији

и изван случаја афричких земаља, природа режима може имати много утицаја на квалитет демократије. С обзиром на статистику Дона Шина (Shin 1994), председништво је слабо заступљено међу садашњим стабилним демократијама. Од тридесет и једне (31) демократије које су трајале најмање двадесет пет година, по њему, парламентарне демократије су двадесет и четири пута бројније од председничких (Shin 1994).

Надаље, анализом резултата података *Freedom House*-а, чини се да ова хипотеза има више подршке и легитимитета. Заиста, из анализе резултата *Freedom House*-а о критеријумима политичких права и грађанских слобода произилази врло јасно да су афричке земље са парламентарним режимима генерално слободније од оних са председничким или мешовитим режимима (*Freedom House* 2011). Дакле, чини се да су афричке земље са председничким режимима више подложне политичком окружењу обележеном генерализованом корупцијом, тежином доминације једне политичке партије упркос чињеници да је политички плурализам признат и прокламован у њиховим уставима, а посебно нестабилност политичких институција која је, чини се, чешћа у франкофоној Африци него другде. Међутим, Институт за истраживање *Polity IV Project, Center for Systemic Peace*, радивши упоредну студију између афричких земаља француског и енглеског говорног подручја о броју државних удара, грађанских или племенских ратова и побуна, објашњава демократски пад у земљама франкофоне Африке не председничким системима, већ неуставним преузимањем власти и понављањем грађанских ратова. Заиста, од почетка независности 2009. године, према овом Институту, земље франкофоне Африке доживеле су 46 државних удара за разлику од 19 у англофоним земљама. А што се тиче грађанских ратова, земље франкофоне Африке искусиле су осам грађанских ратова за разлику од шест у земљама англофоне Африке (*Polity* 2010). А то, у великој мери, показује да су франкофоне афричке државе више погођене политичком и институционалном нестабилношћу и доминацијом побуна него англофоне афричке државе, што се, на неки начин, може сматрати променљивом која би могла да објасни пад демократије у овим земљама. Међутим, колико год да су подржане, ове хипотезе морају бити релативизоване. Заиста, Бенин или чак Сенегал, који има председништво као политички систем и сматра се афричком државом франкофоне Африке, део је ограниченог клуба афричких земаља које имају добар учинак и репутацију у смислу демократске консолидације, попут Маурицијуса, Боцване, Гане итд. Стога је тешко емпиријски подржати аргумент да је парламентарни

систем погоднији за стабилну демократију од председничког система или да парламентаризам више одговара демократији него председништво. Стога је неопходно узети у обзир посебности сваке земље (њену етничку и верску разноликост, њену политичку и идеолошку поделу) и да се истражују не само друштвени догађаји (постизборне кризе, грађански ратови, државни удари, итд.) или природа режима (парламентарни, председнички, полупредседнички) већ и организација и оријентација институција које, према Дарону Ацемоглу (*Daron Acemoglu*) и Џејмсу А. Робинсону (*James A. Robinson*) (Acemoglu and Robinson 2012), лако одређују разлике између земаља (са економског и демократског становишта) да би схватили назадовање или изазове, током процеса демократизације, којима су погођене неке франкофоне афричке земља, а друге не. С тим у вези, на нама је да на синтетички начин анализирамо функционисање и институционалне механизме који ће вероватно одредити успех или неуспех процеса демократизације на обе стране. Пошто је устав тај који одређује природу режима тиме што легитимише, дефинише и регулише улоге, систем функционисања институција и начин приступа њима, то нас наводи да се заинтересујемо за неке аспекте различитих устава изгласаних и усвојених током Националних конференција.

Заиста, бенински устав, изгласан током Националне конференције 1990. године, у циљу избегавања концентрације моћи унутар једног тела (извршне власти), створио је стварну равнотежу између моћи. Он не само да ограничава сваку власт, тако да нити злоупотребљава нити дозвољава вршење апсолутне власти, већ приморава уставним механизмима да се свако потчини другом у случају повреде или злоупотребе моћи. Уставна уређења Бенина су таква да Народна скупштина може директно оспорити председника Републике (чл. 71). То није случај за већину других франкофоних афричких земаља у којима законодавна власт има уставни легитимитет да оспори не председнике Републике, већ министре или премијере. Дакле, чини се да је подела власти, будући да је један од темеља принципа демократије према Монтескијевој концепцији о демократији (Montesquieu 1758), веће достигнуће у Бенину него у другим франкофоним афричким земљама. С тим у вези, поред поделе власти, постоје и друге уставне одредбе које могу објаснити укореењеност демократизације у Бенину у поређењу са другим франкофоним афричким земљама. Заиста, у Бенину председник Републике нема никакву уставну моћ која му омогућава да распусти Народну скупштину, што би на изванредан начин гарантовало

независност законодавне власти и омогућило јој да обавља своје функције – за разлику од Малија, где председник Републике има уставни легитимитет да распусти Народну скупштину (чл. 42), или у Гвинеји Конакри (чл. 43), у Тогу (чл. 68), или чак у Нигеру (чл. 59) итд. Чини се да је ова посебност уставних одредби Бенина повезана са динамиком њихове Националне конференције, која би била тренутак раскида и одлучних оријентација које би требало да доведу до изградње нове демократске институционалне архитектуре. У том погледу, институционално наслеђе које је постојало пре почетка процеса демократизације кроз Националне конференције утицало је на путању демократизације (Gazibo 2010). Из оваквог стања произилази да док су неке земље учиниле Националну конференцију одлучујућим моментом да прилагоде свој политички систем и окрену леђа недемократским политичким институцијама и пракси, друге су остале везане за преддемократско институционално наслеђе, односно за политичке институције које су постојале пре организовања Националних конференција.

ДОПРИНОС И КОНТЕКСТ ОРГАНИЗАЦИЈЕ НАЦИОНАЛНИХ КОНФЕРЕНЦИЈА И ЊИХОВЕ ПОСЕБНОСТИ

Чинило се да су године које су претходиле организовању Националних конференција, односно 1980-те, за већину земаља франкофоне Африке биле окарактерисане не само политиком ауторитарних режима него и економским неуспехом (у великој мери због политике структурног прилагођавања наметнуте од донатора).² Управо у овом, економски проблематичном контексту, Националне конференције су биле организоване у општем амбијенталном ентузијазму за усвајање демократије. Таква демократија је била представљена као „друга независност афричких народа”, након оних држава из 1960-их (Gueye 2009). Стога се доживљавала као алтернатива и решење за тешкоће и изазове управљања. У том погледу, Националне конференције биле су тренутак великих

2 Осамдесетих година прошлог века, афричке земље су се суочиле са економском кризом значајних размера, која је већину њих натерала да се ангажују у плановима структурног прилагођавања које су наметнула и надзирала Светска банка и међународна валута. Жељени циљ овог економског програма био је смањење одговорности државе у појединим областима, што би требало да доведе до значајног смањења друштвених функција државе у образовању и здравству. Све би требало да буде крунисано приватизационим политикама које понекад доводе до смањења запослених и затварања јавних предузећа. За више информација о овом програму структурног прилагођавања, погледајте Bratton and Van de Walle 1997; Gazibo 2005.

реконфигурација и рекомпозиција политичких сфера у франкофоној Африци у циљу успостављања демократских институција. Оне су означиле, не само почетну тачку демократске трансформације у франкофоној Африци, већ су такође желеле да буду, према речима Мамаду Газиба, „институционална структура која генерише нова овлашћења, црпећи тада инспирацију из западног модела генералних основа” (Gazibo 2005, 45). Стога су намеравали да иницирају демократске вредности, за чије је интернализовање потребно успостављање демократске културе, која је, према аутору, до сада недостајала у већини афричких држава. А овај недостатак или слаба институционализација политичке културе у већини франкофоних афричких земаља може се објаснити и приписује се, за већину афричких аутора, попут Франциса Акиндеа (Akinde 1996), неуспеху Националних конференција. Што у њиховим очима може бити једна од варијабли које објашњавају демократски неуспех или нестабилност у одређеним франкофоним афричким земљама. Другим речима, чини се да се ниво демократије или демократског напретка једне земље у поређењу са другом (у франкофоној Африци) се мери не само према квалитету њене Националне конференције (да ли је била независна или не), већ и према природи актера који су је организовали (војници, политичари, стручњаци, итд.).

Међутим, колико год амбивалентни били, перцепција и став афричких аутора о доприносу Националних конференција о нивоу демократије или о процесу демократизације, имају тенденцију да Националним конференцијама припишу неуспех или пад демократије у већини франкофоних афричких земаља. Ипак, треба признати да су Националне конференције покренуле процес демократизације. Демократизација, према Доу Чилу Шину, обухвата четири фазе. Другим речима, „пад ауторитарног режима, транзиција, консолидација и сазревање демократског политичког поретка” (Shin 1994, 143). У том смислу, скоро свуда где су организоване Националне конференције у франкофоној Африци, њима је претходио пад војних режима (Мали, Нигер, Конго, итд.), а потом су уследиле транзиције које су довеле до избора који су обележили долазак нове ере (Бенин, Мали, Мауританија итд.). Чак иако се чини да консолидација и сазревање демократског политичког поретка не достижу висок степен који би омогућио демократијама земаља франкофоне Африке да пређу фазу демократског дефицита и транзиције како би се ослободиле пракса старих режима, редовно организовање избора је један од фактора који сведочи о транзицији ових земаља у демократију. Јер демократизација

захтева и подразумева редовно одржавање слободних избора (Shin 1994). Штавише, чини се да квалитет политичких институција које произилазе из Националних конференција има велики утицај на демократску консолидацију.

Заиста, посебности Националних конференција своде се на одређени број карактеристика, међу којима су три у великој мери привукле пажњу афричких аутора, као што су Мамаду Газибо (Gazibo 2005, 2010) и Францис Акинде (Akinde 1996). Прво, Националне конференције су углавном биле организоване у земљама које је колонизовала Француска и које су усвојиле француски политички модел, односно председништво са институционалним механизмима, или у државама које су искусиле једнопартијски систем. Другим речима, то су били режими у којима је било мало или готово нимало изборне конкуренције која је дозвољавала грађанима да бирају своје представнике. Затим, у земљама које су се одлучиле за начин транзиције Националном конференцијом, изгледа да је економска криза умногоме допринела делегитимизацији тадашњих режима да изазове побуну становништва против лидера, што се своди на Хантингтонову хипотезу (Huntington 1991) према којој би један од узрока изазивања трећег таласа демократизације био повезан са губитком легитимитета политичких лидера. Коначно, међу свим земљама франкофоне Африке, само неколико земаља (Бенин, Мали, итд.) су успеле да транзицији, која је резултат конференције, дају карактер пакта. У свим осталим случајевима, процес је завршен победом једног политичког табора над својим противником: лошу конфигурацију за шансу консолидације (Gazibo 2009, 167–189).

КРАТКА ПРОЦЕНА ДЕМОКРАТИЗАЦИЈЕ НА НАЦИОНАЛНИМ КОНФЕРЕНЦИЈАМА

Једна од предности Националних конференција је да су омогућиле увођење демократије у франкофоним афричким земљама, проглашавањем нових устава који предвиђају успостављање новог политичког и институционалног поретка чије су карактеристике признавање вишестраначја, изборно такмичење, слобода изражавања итд. Међутим, након више од тридесет година праксе, из позиције коју заузима већина франкофоних афричких земаља на ранг листи института (*Freedom House, Afrobarometer, Transparency International*, итд.) који мере ниво демократије у свету, произилази запажање да је демократија (у великој већини франкофоних афричких земаља) суочена са многим изазовима и дисфункцијама.

Један од најпознатијих од ових изазова је слаба смена власти, која може спречити било какву демократску консолидацију. Јер, пративши Хантингтоне перспективе (Huntington 1993), демократија се сматра консолидованом само ако се смена политичких партија одвија после слободних и транспарентних избора.

Дакле, Националне конференције, чак и ако су имале велику улогу у настанку демократије, нису, на изванредан начин, дозволиле да се дефинитивно промени пракса диктаторских режима, успостављајући политичке институције прилагодљивије систему демократије као и форме хибридних институција. Због тога Волфганг Меркел, мислећи управо на типове режима састављених од хибридних институција, не квалификује их као демократске, већ као режиме са дефектним демократијама којих је, по њему, четири: ексклузивне демократије (*exclusionnistes*) које карактерише, по њему, дисфункција изборног система услед ускраћивања изборних права одређеним групама; демократије старатељства (*domain democracies*) у којима је моћ управљања изабраним званичницима угрожена мешањем група као што је војска; нелибералне демократије (*iliberale democracies*) у којима су правосуђе и поштовање грађанских права слаби; делегиране демократије (*delegative democracies*) које карактерише хипертрофија овлашћења извршне власти, која није ограничена судским овлашћењима (Merkel 2004, 33–58).

Заиста, већина друштава франкофоних афричких земаља се у суштини састоји од мултиетничких и мултирелигијских друштава. Тако је врло често искључивање дела становништва (етничке групе) или дела политичке класе (на пример опозиције) у политичким дебатама. Ипак, према Прзеворском (Przeworski 1991), режим је демократски само ако се све категорије друштва осећају укљученим у политичке дебате, а опозицији је дозвољена да се такмичи, побеђује и преузима државне функције (O'Donnell 2001, 12). С тим у вези, чини се да природа друштава земаља франкофоне Африке има корелацију између опадања и консолидације демократије у овим земљама. Међутим, колико год да је демократија ових земаља несавршена, оне су успеле да институционализују један од важних аспеката демократије, односно *изборизацију* (*electoralisation*), па отуда у Малију одржавање више од осам слободних парламентарних и председничких избора, од којих је већина била коректна, у две деценије вишестраначког надметања (Erd 2017,1).

ЗАКЉУЧАК

Националне конференције су поставиле прекретницу или основу демократског политичког поретка, јер су покренуле политичке институције демократског типа које су омогућиле организацији, широм франкофоне Африке, одржавање избора како би обележили наступ нове политичке ере. Чак и ако ове институције, с обзиром на трајну политичку нестабилност која влада у великој већини франкофоних афричких земаља, нису дале убедљивије и запаженије резултате у односу на оне које су замениле, оне су барем омогућиле да се отпочне пут демократског процеса. Штавише, чини се да је пут до праве демократске консолидације дуг за франкофоне афричке државе. Остаје још много да се уради, а сама демократија је стална борба, трајно стање чувања и унапређења стеченог. Чини се да произилази из запажања да уставни који су изгласани и проглашени на Националним конференцијама не производе искључиво демократске институције, већ облик хибридних институција које у том смислу комбинују институције режима након одржавања Националних конференција и оних које производе они сами. Или нека врста, према Франциску Вефорту (*Francisco Weffort*), мешавине демократских институција и важних елемената наслеђених из ауторитарне прошлости (Weffort 1993). У том смислу, демократији су потребни уставни који су сами по себи демократски, у смислу да поштују и штите слободу изражавања, права мањина, артикулацију и равнотежу између власти итд. По Семјуелу Хантингтону, концепт демократије имплицитно укључује ограничења моћи (Huntington 1993, 10), стога би требало да постоји права равнотежа између власти која се састоји из следећег:

- Избегавање концентрација свих овлашћења у рукама једне особе (у овом случају председника Републике) или једне политичке странке (владајућа партија). Другим речима, смањењем моћи извршне власти и јачањем правосуђа могао би се на изванредан начин створити прави баланс који би омогућио јачање демократске консолидације.

- Развијање уставних механизма који омогућавају и гарантују независност правосуђа, као што је систем Гане у овој области где чланове Уставног суда доживотно бирају њихови вршњаци. Да би се то постигло, председнику Републике и председнику Народне скупштине, који најчешће долазе из исте странке или коалиције партија, мора бити уставно забрањено да учествују у избору или формирању чланова Уставног суда, што је суштинска компонента

судства. Једноставном чињеницом да је његова карактеристична функција, ослањајући се на већину устава франкофоних афричких земаља, контрола регуларности и транспарентности референдума или избора. Међутим, у готово свим својим уставима председници Републике имају уставни легитимитет да слободно бирају неке од чланова Уставног суда. Тако у Нигеру председник Републике именује два члана од седам чланова Уставног суда (чл. 121), у Бенину је председник уставом овлашћен да именује три од седам чланова Уставног суда након консултације са Народном скупштином (чл. 56), у Малију је председник овлашћен да именује три од девет чланова Уставног суда, а председник Скупштине је овлашћен да именује три члана (чл. 91), чиме се аутоматски ставља контрола овог тела у надлежност извршне власти. Ово је случај и у Обали Слоноваче (чл. 89), у Тогоу (чл. 100) итд.

- Да створи јединствена и независна тела одговорна за организовање избора. Заиста, већина криза и конфликта који утичу на демократски процес и консолидацију у великој мери је повезана са постизборним кризама, које су изазване манипулацијом изборних резултата. Овакво стање се објашњава чињеницом да у већини франкофоних афричких земаља, са изузетком неколико, организација избора спада у надлежност министарстава територијалне управе, као једна од компоненти извршне власти. Дакле, успостављање независних тела састављених не само од чланова извршне власти, већ и од стручњака у тој области и чланова лишених било какве политичке боје и партијске позиције, како би се обезбедили квалитети и уважили резултати избора.

- Демополитизација и институционализација војске као тела независног од политичке моћи. Интервенција војске у политичкој сфери један је од највећих проблема који утичу на консолидацију демократије у афричким земљама француског говорног подручја, отуда и све већи број војних удара. А државни удари чешће руше демократске режиме него што их успостављају (Huntington 1991, 4). Заиста, врло често је интервенција често повезана са манипулацијама дела политичке класе. Пошто је политичка стабилност важан фактор демократске консолидације, неопходно је да се војска учини независном од политичке моћи.

- Коначно, настанак и опстанак крхких демократија или демократија које се боре у етнички или идеолошки поларизованим друштвима захтева промовисање сталне дебате, преговора између свих главних политичких снага. Стога би стварање повољног политичког амбијента за настанак грађанских организација које

могу бити информисане и повезане са доношењем одлука било идеално за демократску консолидацију. Јер демократија може опстати и напредовати само ако се шири јавност придржава тога (Shin 1994).

РЕФЕРЕНЦЕ

- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson, 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Cambridge: Harvard.
- Akindès, Francis. 1996. *Les mirages de la démocratisation en Afrique subsaharienne francophone*. Paris: Karthala.
- Banégas, Richard. 2003. *La démocratie à pas de caméléon: transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris : Karthala.
- Boadi, Gyimig E. 2021. *Le recule démocratique en Afrique de l'ouest: caractéristiques, causes et solutions*. Koffi Annan Foundation, 2021. doi : kofiannanfoundation.org.
- Boulaga Ebouss, F. 2009. *Les Conférences Nationales: Une affaire à suivre*, Paris : Karthala.
- Cheeseman, Nic. 2015. *Democracy in Africa. Successes, failures, and the struggle for political reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- David, Collier, and Steven Levitsky. 1996. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics*, 49 (3): 430–451. doi: <https://doi.org/10.1353/wp.1997.0009>
- Eerd, Jonathan V. 2017. *The quality of democracy in Africa: opposition competitiveness rooted in legacies of cleavages*. Switzerland: Institute of Political science, University of Zürich. doi: 10.1007/978-3-319-50838-2_1
- François, Jean, B. 1991. *La problématique de la démocratie en Afrique noire: « La Baule, et puis après*, doi : <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/043005.pdf>.
- Gazibo, Mamadou. 2005. *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique*, Ottawa : Les presses de l'Université de Montréal.
- Gazibo, Mamadou. 2010. *Introduction à la politique africaine*. Ottawa: les Presses de l'université de Montréal. doi: <https://books.openedition.org/pum/6389>
- Guèye, Babacar. 2009. *La démocratie en Afrique: succès et résistance*. Paris: Seuil.
- Huntington, Samuel P. 1993. *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Oklah: University of Oklahoma.

- Jacquemot, Pierre. 2022. *L'Afrique: la démocratie à l'épreuve*. Paris: L'aube.
- Linz, Juan. 1992. *Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal*. doi: <https://doi.org/10.2307/422014>.
- Lipset, Martin S. 1959. *Some Social Requisites of Democracy*. American Political Science. doi: <https://doi.org/10.2307/1951731>
- Merkel, Wolfgang. 2004. "Embedded and Defective Democracies." *Democratization*, 33–58. doi: 10.1080/13510340412331304598.
- O'Donnell, Guillermo A. 2001. "Democracy, Law and Comparative Politics." In Helen Kellogg ed, *Studies in Comparative International Development*, 7–35. doi: <https://escholarship.org/uc/item/5dc3886r>.
- Orlović, Slaviša. 2008. *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*. Beograd : Službeni glasnik.
- Régis Marzin. 2022. "Démocraties, dictatures et élections en Afrique: bilan 2021 et perspectives 2022." 3 février 2022, regardexcentrique.wordpress.com.
- Samuel, Huntington P. 1984. *Will More Countries Become Democratic*. Political Science Quarterly.
- Shin, Doh C. 1994. "On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research." *World Politics*, 47 (1): 135–170. doi: <https://www.jstor.org/stable/2950681?seq=9>.
- Stepan, Alfred C. 2000. "Religion, Democracy, and the "Twin Tolerations." *Journal of Democracy*, 37–57. doi: 10.1353/jod.2000.0088.
- Sur, Serge. 2006. *Relations internationales*, Paris: Montchrestien.
- Weffort, Francisco. 1993. "Les démocraties nouvelles. Analyse d'un phénomène." *Revue internationale des sciences sociales*, 45 (2): 289–302 .doi : https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000094262_fre.

Sekhou Sidi Diawara*

Faculty of Political Sciences, Belgrade

THE ROLE OF NATIONAL CONFERENCES IN THE INTRODUCTION OF DEMOCRACY IN FRANCOPHONE AFRICA

Abstract

The process of democratization has largely attracted the attention of authors and researchers in political science. On both sides, a whole literature has been devoted to it to elucidate its causes, its consequences, its prospects and especially the factors which caused its introduction throughout the world. The methods and policies of its adoption were different from one country to another, from one region to another, even from one continent to another. Distinguishing itself from other regions of the world, French-speaking Africa had particularly taken a specific path to begin the process of democracy: the organization of National conferences. Thus, this article analyzes the contribution of the National conferences organized in all the countries of French-speaking Africa to begin the process of democratization. To do this, the author first describes the socio-politico-historical course or path of the process of democratization and the various modalities from which it spread throughout the world. Then, by examining the constitutional and institutional orientation of French-speaking African countries, he not only determines and identifies the challenges that democracy faces in these countries, but also attempts to put forward some hypotheses that could be considered as explanatory variables for the decline of democracy in these countries. Finally, after making a brief assessment of the National conferences, the author draws on the concrete facts to make a number of proposals that could allow for a consolidation of democracy in the countries concerned.

Keywords: democratization, democracy, national conferences, coup d'état, constitution, referendum

* diwara.sekhousidi@yahoo.fr

* Овај рад је примљен 1. августа 2022. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 8. августа 2022. године.