

SERGIU GHERGHINA, SERGIU MIȘCOIU
(editori)

**DEMOCRATIZARE
ȘI CONSOLIDARE DEMOCRATICĂ
ÎN EUROPA CENTRALĂ ȘI DE EST**

INSTITUTUL EUROPEAN
2014

Cuprins

Sergiu Mișcoiu, Sergiu Gherghina

Introducere / 9

Ruxandra Ivan

Rolul factorilor externi în procesele de democratizare. Jaloane pentru o deconstrucție / 21

Valentin Naumescu

Parlamentarism și semi-prezidențialism în Europa Centrală și de Est / 45

Irina Ionescu

Relațiile dintre executiv și legislativ în Europa Centrală și de Est / 67

Daniel Șandru

Rolul elitelor politice în procesul de democratizare / 97

Alexandra Sabou

Discursul naționalist în Europa Centrală și de Est / 121

George Jiglău

Sistemul electoral ca indicator al consolidării democrației / 145

Sorina Soare

Postcomunism, partide și democrație / 167

Clara Volintiru

Dimensiuni ale corupției în Europa Centrală și de Est / 199

Radu Carp

Mecanismul de Cooperare și Verificare, principiile subsidiarității, proporționalității și statul de drept / 229

Reforme judiciare în Europa Centrală și de Est: O analiză a implementării principiului independenței justiției / 253

Dragoș Dragoman

Atitudini ale cetățenilor față de democrație și instituțiile politice / 285

Raluca Abăseacă

Democratizarea de jos în sus: Protestele din România și Bulgaria / 311

Abstract / 331

Note despre autori / 325

Rolul factorilor externi în procesele de democratizare Jaloane pentru o deconstrucție

RUXANDRA IVAN

Introducere

Anii '90 au fost epoca de glorie a studiilor despre democratizare, după deschiderea unui vast șantier de cercetare în Europa centrală și de Est. Acesta a înlocuit șantierul de cercetare asupra Americii Latine, care constituise primul val al așa-numitei „tranzitologii”¹. Studiul proceselor de democratizare presupune un alt tip de abordare decât cel al proceselor politice din democrațiile consolidate, deoarece trebuie să identifice factorii care au impact, stimulator sau inhibitor, asupra tranziției către democrație. Unul din acești factori, care a beneficiat de atenția cercetătorilor în știința politică și a făcut obiectul unei vaste literaturi, este condiționalitatea externă (sau alte forme de influență provenite din afara statului studiat). Datorită abundenței literaturii asupra acestui subiect, cu greu se poate avansa vreo teză nouă sau identifica vreun mecanism despre care să nu se fi discutat deja în ceea ce privește rolul factorilor externi în procesul de democratizare. S-ar părea că nu ne rămâne decât să constatăm ce s-a scris deja și să încercăm o sistematizare a contribuțiilor la elucidarea impactului

¹ Câteva din cele mai influente publicații despre democratizare, atât în primul, cât și în cel de-al doilea val, sunt: Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, Lawrence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986; Geoffrey Pridham, Eric Herring, George Sanford (eds.), *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Central and Eastern Europe*, Leicester University Press, London, 1994; Juan Linz, Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

Respect factorilor externi. În lumina corpusului științific creat prin acumularea acestui tip de studii putem, de asemenea, încerca să evaluăm, pe de o parte, ce se mai poate spune astăzi despre rolul factorilor externi în democratizarea din Europa centrală și de Est; iar pe de altă parte, într-un demers metateoretic, putem să examinăm pertinenta studiilor științifice care au tratat subiectul în chestiune.

Și, deși poate părea o tentativă lipsită de modestie, vom încerca să punem într-o perspectivă nouă ceea ce s-a scris până acum despre acest subiect deja patinat după atâta cercetare. Ca orice demers uman, știința, inclusiv cea politică, este circumscrisă istoric. Cu alte cuvinte, perspectiva științei politice din anii '90 și chiar 2000 asupra proceselor de democratizare din Europa Centrală și de Est poate fi foarte diferită de cea pe care o avem în zilele noastre, datorită unui alt tip de raportare la posibilitățile istorice pe care părea că le oferă momentul căderii regimurilor autoritare comuniste. Acum, când „tranziția” pare să se fi încheiat, putem evalua altfel rezultatele acestui proces și percepe diferit, cu plusurile și minusurile lui, rolul pe care așa numiții „factori externi” l-au avut în democratizare.

Ipoteza principală pe care vom încerca să o examinăm în acest studiu este aceea că, dacă factorii externi au un rol determinant în procesele de democratizare în Europa Centrală și de Est, atunci impactul acestora ar trebui să fie uniform în statele candidate pentru aderarea la Uniunea Europeană (UE). Dacă factorii externi nu acționează în mod similar în aceste State, atunci înseamnă că alți factori pot fi mai relevanți, datorită faptului că, în linii mari, Statele candidate au atins jaloane comparabile în procesul tranziției către democrație.

Demersul nostru va fi structurat în două secțiuni principale. Prima dintre acestea elucidează bazele teoretice necesare unei cercetări asupra influenței factorilor externi în procesele de democratizare. Ea va trasa jaloanele principale ale unor definiții ce pot fi date unor termeni precum *democratizare* sau *factori externi*, încercând și o clasificare a diferitelor abordări teoretice. Cea de-a doua secțiune principală este destinată exemplificării modului în care se poate aplica corpusul teoretic la datele empirice. Mai precis, am optat pentru o perspectivă comparativă, în care cazul românesc este termenul principal, pentru o evaluare a impactului factorilor externi asupra evoluției cadrului normativ în două dimensiuni listate în general printre aspectele cheie ale procesului de democratizare: normele privind statutul minorităților naționale și cele privind controlul civil al armatei.

O punere în perspectivă teoretică

Suntem nevoiți, în mod evident, să ne definim termenii, cu atât mai mult cu cât cantitatea de literatură dedicată lor se remarcă și prin faptul de a nu

Respect pentru oameni și cărți

întruni consensul asupra acestor definiții. Și anume: despre ce vorbim când ne referim la „factorii externi”? Și, cu atât mai mult, ce înțelegem prin „democratizare”? Ambiguitatea acestui termen este departe de a fi elucidată, motiv pentru care va trebui să operăm o alegere metodologică susceptibilă să circumscrie sfera semantică devenită deja mult prea vastă a termenului.

Ce este „democratizarea”?

Reflecția asupra a ce anume caracterizează un sistem democratic are o istorie lungă; este suficient să amintim aici eforturile, începând cu anii '60, de a operaționaliza sub formă de variabile cuantificabile elementele care trebuie întrunite pentru a putea caracteriza un regim ca fiind democratic, de la Robert Dahl² la David Held³ sau Adam Przeworski⁴. Mai mult, după 1990, o serie întreagă de think tank-uri întreprind studii de măsurare a democrației⁵. Variabilele pe care le iau în considerare sunt în linii mari asemănătoare; cu toate acestea, atunci când avem de a face cu măsurători cantitative, „asemănător” nu e un termen suficient de precis, motiv pentru care rezultatele acestor măsurători diferă în funcție de indicii aleși. Dar, cum studiul nostru nu are aceleași pretenții de precizie ca vastele anchete ale fundațiilor menționate – și care, în ciuda acestor pretenții, duc la rezultate diferite și adesea contestabile⁶ (fără ca acest lucru să le afecteze însă direcția raționamentului), ne vom mulțumi cu o circumscriere mai laxă a termenului de „democratizare”, care nu va implica măsurători cantitative.

Nu agreăm abordarea cantitativă și analiza matematică a indicilor de democratizare deoarece acestea și-au demonstrat deja lacunele și neajunsurile.

² Robert Dahl, *Poliarhiile. Participare și opoziție*, Institutul European, Iași, 2000; de asemenea, Dahl, *Despre democrație*, Institutul European, Iași, 2003.

³ David Held, *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1987.

⁴ Adam Przeworski, *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

⁵ Câteva din cele mai celebre astfel de întreprinderi sunt *Bertelsmann Transformation Index* al Bertelsman Stiftung (<http://www.bti-project.org/#13943804368761&ifheight=869>, accesat la 9 martie 2014), *Nation in Transit* al Freedom House (<http://www.freedomhouse.org/report-types/nations-transit>, accesat la 9 martie 2014), sau *Democracy Index* al The Economist Intelligence Unit (https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12, accesat la 9 martie 2014).

⁶ Vezi, de exemplu, o critică internă, însoțită de tentativa de a îmbunătăți metodologia: Gerardo L. Munck, *Measuring Democracy. A Bridge between Scholarship and Politics* Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2009; dar și critici ale metodei în sine, Dirk Berg-Schlosser, *Democratization: The State of the Art*, Barbara Budrich Publishers, Opladen and Farmington Hills, 2007.

Problema indicilor de democratizare este, în primul rând, focalizarea lor pe aspectele procedurale, în defavoarea aspectelor substanțiale ale democrației. Putem imagina o societate în care aspectele procedurale să fie respectate, la prima vedere, dar rețelele de tip clan, controlul asupra mijloacelor media, lipsa de cultură civică și manipularea să facă din alegeri, fie ele și libere, simple simulacre. Diferențele culturale între societăți fac ca democrația să capete aspecte particulare de la o societate la alta. Astfel, se afirmă din ce în ce mai mult o abordare conform căreia evaluarea gradului de democratizare a unei societăți trebuie făcută în funcție de criterii nuanțate cultural și plasate în contextul istoric, social și cultural al diverselor societăți⁷.

Vom înțelege așadar termenul de „democratizare” pornind de la câteva principii prezente în majoritatea definițiilor și încercărilor de sistematizare a cadrului politic al regimurilor democratice. Aceste principii sunt următoarele: stat de drept, în care să existe separarea puterilor, independența justiției, claritatea și stabilitatea prevederilor legale, interzicerea retroactivității legilor; respectarea drepturilor omului, protecția minorităților; existența alegerilor libere, desfășurate în termene prevăzute în Constituție; pluralism politic; existența unei societăți civile dezvoltate. Toate aceste elemente contribuie la tranziția unui regim politic către democrație, fiind de fapt elementele care lipsesc din regimurile politice autoritare. Desigur că nu există vreun consens general nici asupra definirii Statului de drept, datorită în parte multiplicității tradițiilor juridice ale statelor europene; ne vom orienta cu ajutorul unei definiții suficient de generale încât să ne permită o înțelegere a ansamblului: statul de drept ar fi „un sistem care încearcă să protejeze drepturile cetățenilor de utilizarea arbitrară și abuzivă a puterii guvernamentale”⁸.

Am ținut să precizăm cadrul conceptual al democratizării tocmai datorită faptului că, deoarece nu vom folosi o abordare cantitativă pentru măsurarea democratizării și a impactului factorilor externi asupra acesteia, simțim nevoia de mai multă precizie conceptuală. Am încercat, de asemenea, să punem în lumină faptul că măsurătorile cantitative nu duc la rezultate convergente, ceea ce invalidează însăși pretenția lor de precizie și rigoare. În sfârșit, o ultimă dificultate a evaluării proceselor de democratizare ține de faptul că, uneori, aspectele procedurale ale unei democrații pot oblitera problemele pe care cazul res-

⁷ Nikolai Biryukov, Victor Sergeyev, „The Idea of Democracy in the West and in the East”, în David Beetham (ed.), *Defining and Measuring Democracy*, Sage Publications, London, 1994, pp. 182-98; B. Parckh, „The Cultural Particularity of Liberal Democracy”, în David Held (ed.), *Prospects for Democracy*, Stanford University Press, Stanford, 1993, pp. 156-75.

⁸ Stefanie Ricarda Roos, *The „rule of law” as a requirement for accession to the European Union*, Konrad Adenauer Stiftung/C. H. Beck, București, 2008, p. 2.

Respect pentru oameni și țări

pectiv le prezintă când vine vorba de aspectele substanțiale⁹. Or, indicii, măsurătorile și chiar și o tentativă de evaluare conștientă de aceste probleme (*self-aware*) eșuează în a analiza varietatea de specificuri locale care separă între ele diferitele procese de democratizare, chiar și în cadrul unei arii geografice restrânse cum este Europa centrală și de Est. Specificitățile celor mai recente procese de democratizare se dovedesc o sursă de nedumerire pentru teoreticienii obișnuiți să poată aplica un model abstract și rațional la o realitate care să încapă în aceste cadre¹⁰. De aici o dificultate în plus de a discuta, generic, despre rolul factorilor externi în procesele de democratizare.

Care sunt „factorii externi”?

Cu precauția luată mai sus față de conținutul conceptului de *democratizare*, este momentul să încercăm o circumscriere conceptuală și o clasificare a *factorilor externi*. Influența externă asupra proceselor politice interne nu este o variabilă de dată recentă: doar denumirea sub care este cunoscută a suferit transformări de nuanță. Ceea ce numim acum *impactul factorilor externi* era cunoscut în perioada Războiului Rece drept „control extern”. Din cele șapte variabile identificate de Robert Dahl ca fiind cele care influențează evoluția unei societăți către poliarhie, una este „existența și tipul controlului extern”¹¹. Autorul însuși nu se hazardează într-o analiză detaliată a acestei variabile, despre care spune că ar putea face, singură, obiectul mai multor volume¹², precum și că ea poate influența toate celelalte șase variabile din analiză. Dahl nu se ocupă decât de un singur tip de influență externă, și anume „dominația”¹³ (întâmplător sau nu, exact acea formă de care autorii de după 1990 nu se mai interesează aproape deloc). Caracterul polimorf al influenței factorilor externi asupra procesului de democratizare face ca aceasta să fie foarte greu de aprehendat într-o manieră sistematică și exhaustivă. Vom încerca totuși, în cele ce urmează, o clasificare a actorilor și tipurilor de mecanisme prin care se exercită această influență.

Clasificarea factorilor externi poate prezenta anumite dificultăți. Ne putem referi, de pildă, la tipuri de actori externi – și anume, acei actori instituționali care au intervenit, prin diferite mecanisme, în statele din Europa centrală și de Est în scopul promovării a diverse politici. O clasificare a acestor actori instituționali este destul de simplă: este vorba, pe de o parte, de organizații

⁹ Parekh, „The Cultural Particularity”.

¹⁰ Berg-Schlosser, *Democratization*, p. 15.

¹¹ Dahl, *Poliiarhiile*, pp. 204-221.

¹² *Ibid.*, p. 206.

¹³ *Ibid.*, *Poliiarhiile*, p. 204.

Respectiv internaționale, precum Uniunea Europeană, Consiliul Europei, NATO, Banca Mondială, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare; pe de altă parte, de donatori internaționali privați (fundatia Soros, de exemplu); și, în sfârșit, de state care acționează ca donatori internaționali prin diverse agenții ale lor (de exemplu, ambasada Olandei, sau USAID). Toți aceștia pot fi considerați „actori internaționali”. La rândul lor, organizațiile internaționale pot fi, și ele, clasificate după sfera lor de interes sau de acoperire – organizații centrate asupra drepturilor omului, organizații politico-militare, instituții financiare internaționale.

O clasificare mult mai importantă, după părerea noastră, privește însă mecanismele pe care acești „actori internaționali” le-au mobilizat pentru atingerii obiectivelor lor. Aici, deja, ordonarea tipurilor de mecanisme se dovedește a fi mult mai anevoioasă. Am selectat o listă a câtorva mecanisme care par a fi cele mai relevante și asupra cărora converg mai multe din cercetările întreprinse până acum: condiționalitatea; „europenizarea”; mimesis-ul (sau emulația) instituțional sau discursiv; socializarea; difuzarea de norme.

Condiționalitatea se referă la cerințele organizațiilor internaționale către statele aflate în curs de democratizare pentru a le acorda împrumuturi sau accesul la statutul de membru. Există mai multe tipuri de condiționalitate: *ex ante*, programatică, orientată către proces, sau orientată către rezultat¹⁴. Clasificarea este suficient de precisă ca să nu întârziem asupra ei. Ce ni se pare important de reținut în ceea ce privește condiționalitatea este că aceasta este o modalitate conștientă și explicită a statelor „dezvoltate” occidentale de a-și impune propriul model politic, practicile, instituțiile și, nu în ultimul rând, sistemul de organizare economică – acesta din urmă nefiind, de fapt, pe fond, o opțiune constituțională, ci o opțiune de politică aplicată (să nu uităm că existența unei *economii de piață funcționale* este unul din criteriile de la Copenhaga pentru aderarea la UE). Astfel, condiționalitatea vizează nu doar aspectele fundamentale de conturare a regimului politic în dimensiunea lui de arhitectură instituțională, ci și plasarea pe axa ideologică dreapta-stânga și, prin urmare, limitarea opțiunilor de politici aplicate.

Modelul paternalist al acestei abordări a fost deja sesizat în anii 90 și 2000, dar nu suficient criticat, după părerea noastră. Wade Jacoby este cel care a comparat raportul dintre statele Europei de Vest și Statele Unite, pe de o parte, și statele din Europa Centrală și de Est, pe de altă parte (sau, cu alte cuvinte, „the regime-makers” și „the regime-takers”) cu relația dintre elev și profesor¹⁵.

¹⁴ Stefan Koeberle, Peter Silarszky, Gero Verheyen (eds.), *Conditionality Revisited* (World Bank, 2005).

¹⁵ Wade Jacoby, „Tutors and Pupils: International Organizations, Central European Elites, and Western Models”, în *Governance*, 14 (2), 2001, pp. 169-200.

Respect pentru oameni și țări

sau cea dintre preot și penitent¹⁶. De remarcat faptul că cea din urmă comparație trimite la o interpretare psihanalitică a raportului dintre instanța externă care impune norma și cea care o acceptă, deoarece implică o *confesiune* – și prin urmare o asumare explicită a „vinei” și a penitenței. O altă analogie care a fost făcută la fel de explicit este cea cu misionarii și sălbaticii¹⁷. De altfel, abordările care compară Uniunea Europeană cu o mare putere colonială care-și impune regulile – nu întotdeauna benefice pentru Europa Centrală și de Est – profitând de statutul său se fac auzite din ce în ce mai des în anii 2000¹⁸. Interesant este, de asemenea, că în ciuda faptului că literatura de specialitate a tratat pe larg mecanismele și scopurile condiționalității europene asupra statelor din Europa centrală și de Est, impactul concret al acesteia a fost foarte puțin documentat¹⁹.

„Europenizarea” este un termen care, până la căderea regimurilor comuniste în Europa de Est, se suprapunea semantic peste termenul de „integrare europeană”. După acest moment, ea a ajuns să se refere mai degrabă la condiționalitatea impusă de UE statelor candidate. Claudio Radaelli, unul dintre cei mai influenți teoreticieni ai europenizării, o definește astfel: „un proces de construcție, difuzare și instituționalizare a unor reguli, proceduri, paradigme de politici, stiluri, „modalități de a face lucrurile” formale și informale, a credințelor și normelor comune ce sunt mai întâi definite și consolidate în procesul decizional al Uniunii Europene și sunt încorporate apoi în logica discursului, a identităților, a structurilor politice și a opțiunilor de politici publice naționale”²⁰. Aceasta este cea mai completă definiție a europenizării; alți autori care au studiat-o i-au precizat și alte caracteristici: faptul de a fi „un proces incremental

¹⁶ Wade Jacoby, „Priest and Penitent: The European Union as a Force in the Domestic Politics of Eastern Europe”, în *East European Constitutional Review*, 8 (1-2), 1999, pp. 62-67.

¹⁷ Andras Sajo, „Universal Rights, Missionaries and ‘Local Savages’”, în *East European Constitutional Review*, 6, 1997, pp. 44-49.

¹⁸ Dorothee Bohle, „The Ties that Bind the New Europe: Neoliberal Restructuring and Transnational Actors in the Deepening and Widening of the EU” (Lucrare prezentată la conferința ECPR din Torino, 22-27 martie 2002); James Hughes, „The Impact of EU Conditionality on Regionalization in CEE States: A Case of Europeanization?”, European Forum Discussion Paper, European University Institute, San Domenico, 2001; Abby Innes, „The Changing Power of the State in Eastern Europe” (Lucrare prezentată la conferința ECPR din Torino, 22-27 martie 2002). Interesant este faptul că, deși există multe *working papers* asupra acestui subiect, puține dintre ele ajung să fie publicate în revistele *mainstream* și că, în general, există o rezistență destul de mare a revistelor academice la publicarea unor articole ce se situează pe poziții critice față de conceptul de europenizare, de exemplu.

¹⁹ Ramona Coman, *Réformer la justice dans un pays post-communiste*, Editions de l’Université de Bruxelles, Bruxelles, 2009, p. 122.

²⁰ Claudio Radaelli, „The Europeanization of Public Policy”, în Kevin Featherstone, Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 27-56.