

## Cum devii Danemarca: Încercări istorice de a controla corupția

### Norma universalismului etic în guvernanță

De ce unele societăți izbutesc să controleze corupția astfel încât aceasta nu se manifestă decât rareori, ca excepție, iar alte societăți nu reușesc să facă asta, rămânând corupte la nivel sistemic? Și performanțele superioare ale acestui prim grup de țări rezultă din ce *fac* ele sau din ce *sunt*? Cele mai multe dintre actualele strategii anticorupție se bazează pe prima variantă, motiv pentru care unele instituții din țările dezvoltate și bine guvernate sunt astăzi copiate pretutindeni în lume. Cel puțin pe hârtie, există puține state fără o curte constituțională, mecanisme de control sau un avocat al poporului (funcția de avocat al poporului exista în 47 de state în 1990, 100 în 2003 și 135 până în 2008) (vezi și tabelul 4.2 din capitolul 4). În schimb, scepticii susțin a doua variantă, convinși că buna guvernare și corupția țin de un anumit determinism cultural. Mai recent, după eșecul primei generații de reforme anticorupție, a început să se contureze o poziție de mijloc: cea mai mare relevanță nu o are ceea ce fac astăzi țările dezvoltate pentru a controla corupția, ci mai degrabă ce au făcut în trecut, când condițiile sociale, acolo, semănau mai mult cu cele din țările care sunt astăzi în curs de dezvoltare (Andrews, 2008). Totuși, deoarece cunoștințele în acest domeniu le lipsesc atât experților în guvernare, cât și practicienilor, e greu de apreciat valoarea potențială a unor asemenea lecții istorice. Capitolul de față umple acest gol: întrebarea pe care o pune nu e „Cum este eradicată astăzi corupția?”, ci mai degrabă „Cum s-au organizat societățile, de-a lungul timpului, ca să-și protejeze resursele comune de riscul de a fi acaparate de unele persoane sau grupuri?”. Răspunsul e dat analizând cel mai vechi grup de „performeri”: vechile democrații europene.

Până acum, europenii s-au bucurat de cel mai mare succes în clădirea unor regimuri bazate pe universalism etic, alături de un grup de foste colonii populate în majoritate de europeni (cum ar fi Statele Unite și țările Commonwealth-ului), precum și câteva alte țări (Japonia, Chile, Singapore, vreo două monarhii asiatice minuscule), cu idei, în mare parte, de inspirație europeană. Controlul corupției în Europa poate fi considerat, din punct de vedere istoric, aproape singurul proces de construire a statului încununat de succes, în care dintr-o îndelungată tranziție către universalismul etic a rezultat un echilibru caracterizat prin limitarea condițiilor favorabile corupției, la care au contribuit controlul conducătorilor de către societate și un control reciproc rezonabil în cadrul guvernării. Această evoluție este inseparabilă de progresul general înregistrat în Europa către răspunderea guvernamentală și statul de drept. Așadar, actuala comunitate a experților și practicienilor din domeniul anticorupției este interesată să afle de ce, cum și când au reușit să se statornicească în istoria Europei universalismul etic ca normă de guvernanță și buna guvernanță ca aplicație a acestuia. Mai mult decât atât, majoritatea statelor lumii, și noi, și vechi, au ajuns astfel să adopte o normă bazată pe o moștenire intelectuală europeană clasică: *doctrina universalismului etic în viața publică*. Această evoluție nu ar trebui considerată de la sine înțeleasă; într-adevăr, așa cum afirmă James Q. Wilson, universalismul și individualismul, care s-au răspândit în Occident după Iluminism, devenind norme general acceptate, nu sunt nici principii naturale, nici neapărat și invariabil bune (Wilson, 1993). Ideologia care a rezultat de aici, a tratamentului egal aplicat de stat tuturor cetățenilor, avea totuși o îndelungată tradiție în Occident, de la stoici (doctrina dreptului natural) la Cicero (106-43 î.e.n.), fiind apoi preluată de unii autori din Evul Mediu și Renaștere, pentru a ajunge în final integrată în doctrina edificării statului din lucrările lui Montesquieu și ale federaliștilor americani.

Filosofia dreptului dezvoltată de Cicero pare să fi fost cea mai influentă dintre primele surse (Carlyle și Carlyle, 1903; Neumann, 1986; Skinner, 1989) – traseul său poate fi urmărit, prin operele lui Toma din Aquino și autorii Renașterii florentine, până pe masa de lucru a lui Thomas Jefferson, pe care încă se găsește un bust al lui Cicero.

În cartea I din *De re publica*, Cicero susținea tratamentul egal al cetățenilor:

Cum legea e ceea ce leagă societatea civilă, iar dreptatea legii este egală, prin ce regulă poate fi ținută la un loc asocierea cetățenilor, dacă nu este egală condiția

lor? Căci, dacă norocul oamenilor nu poate fi redus la această egalitate – căci geniul nu poate fi în mod egal proprietatea tuturor –, drepturile, cel puțin, ar trebui să fie egale pentru cei care sunt cetățeni ai aceleiași republici. Căci ce este o republică, dacă nu o asociere de drepturi? (Cicero, 1877, p. XXXII).

În *De legibus* el a mai afirmat că și dreptatea și legea își derivă originea de la natură, în timp ce „statutele slabe și nedrepte” nu sunt „nici pe departe «legi»”, pentru că „în însăși definiția termenului *lege* sunt implicite ideea și principiul de a alege ceea ce este drept și adevărat” (Cicero, 1928: *De legibus*, cartea a II-a, sec. 11).

Ideile lui Cicero au avut un număr impresionant de adepți medievali, începând cu Isidor din Sevilla (cca 560-636), fiind apoi preluate de Toma din Aquino (1225-1274), totodată de Brunetto Latini (1210-1294), care le-a reformulat și a transmis această etică și altor gânditori (precum Dante), dându-i rolul de fundament al tratatului său despre guvernarea orașului-stat (Jones, 1997, pp. 461-462). Toma din Aquino a dezvoltat ideea lui Cicero că, în cazul unui conflict între dreptul pozitiv (dreptul comunității respective) și dreptul natural (rezultat din ordinea divină, deci susținând binele comun), rezistența pasivă nu este doar un drept, ci chiar o datorie; *lex naturalis* este indispensabilă, nici măcar Dumnezeu neputând-o nesocoti (Neumann, 1986, p. 53). A explicat diferența dintre *lex naturalis* și *lex tyrannica* (Aquino, 2006, I-II, 92, 1-4), afirmând că normele trebuie să îndeplinească trei condiții pentru a fi considerate legi: să fie în slujba binelui comun, să respecte principiul egalității proporționale atunci când le distribuie sarcini supușilor și să fie emise de legislator doar în limitele autorității sale. Interesele private, chiar și cele ale conducătorului, n-ar trebui niciodată promovate împotriva interesului comun. Pornind de la Cicero și Isidor, Toma din Aquino afirma în primul articol (Aquino, 2006, I-II, 96, 1) din *Summa*, „Dacă legea umană ar trebui să fie încadrată mai degrabă pentru comunitate decât pentru individ”, că „scopul legii este binele comun; pentru că, așa cum spunea Isidor (*Etim.* v, 21), «Legea ar trebui urmată nu spre câștigul cuiva, ci spre binele obștesc al tuturor cetățenilor». Așadar, «legile umane ar trebui să fie proporționale cu binele comun» și, încă, «legile sunt adoptate nu pentru câștigul cuiva, ci pentru binele obștesc al cetățenilor»” (Aquino, 2006, P[2a]-Q[90]-A[1, 2]; vezi și Lindsay, 1911). În *Defensor pacis*, Marsilio de Padova (1275 – cca 1342) mai afirma că, deși proiectele de statut trebuie recomandate de „înțelepți” (*prudentes*), care, fiindcă au o viață mai ușoară și mai multă experiență, sunt cei mai calificați să propună

legi drepte și utile, înțelepciunea unei minorități nu le dă dreptul să adopte acte cu putere de lege în numele majorității. Mai degrabă întregul popor (*legislator humanus*) ar trebui să-și dea consimțământul față de proiectele de statut înainte ca acestea să devină legi obligatorii pentru comunitate. În opiniile lui Toma din Aquino și în influența lui Marsilio de Padova se găsesc germeii unor idei despre răspunderea guvernamentală, statul de drept „profund” și participarea publicului: cele trei concepte fundamentale a ceea ce se numește astăzi „bună guvernare”. Deși aceste idei (la nivel teoretic, nu practic) erau la ordinea zilei, mai ales în comunele italiene, unde stăteau la baza tratatelor de guvernare a orașelor care au apărut în număr mare la începutul secolului al XIII-lea, infuzându-le cu ideologie republicană, astfel de argumente se aduceau și în numele monarhilor. John de Salisbury (cca 1120-1180) afirma în *Policraticus*, cartea a IV-a, capitolele 1-2:

Există o singură deosebire esențială între un tiran și un principe: acesta din urmă se supune legii și, potrivit legii, domnește asupra poporului al cărui slujitor gândește a fi. În temeiul legii el revendică locul de frunte în îngrijirea treburilor statului și în asumarea sarcinilor acestuia; și este cel dintâi dintre toți, căci, în vreme ce fiecare trebuie să răspundă de treburile lui, pe umerii principelui cade povara treburilor tuturor... Prin urmare, principele este mandatar al binelui tuturor, este de fapt sclavul justiției, el reprezintă publicul în toate cu imparțialitate, el pedepsește răufăcătorii pentru prejudiciile aduse tuturor oamenilor (John de Salisbury, 1927).

Din Renaștere până în Epoca Luminilor, opera lui Cicero a rămas o lectură obligatorie pentru elite și s-a răspândit mult dincolo de cercul juriștilor. Montesquieu, care i-ar fi influențat pe întemeietorii republicii americane mai mult decât orice altă sursă, cu excepția Bibliei, îl lauda pe Cicero pentru că a adus ideile grecești „la îndemâna tuturor, la fel ca și rațiunea însăși”, și a scris o introducere în gândirea lui Cicero, *Discours sur Cicéron* (1709) (Fott, 2002; Lutz, 1984). Cealaltă sursă a părinților fondatori ai Americii a fost însă Machiavelli, care, spre deosebire de vechii republicani italieni, nu își mai făcea iluzii cu privire la cetățeni, așa încât avea o abordare mai puțin normativă. În capitolul XVII din *Discursuri asupra primei decade a lui Titus Livius*, Machiavelli afirmă solemn că un popor corupt care devine liber cu greu își poate păstra libertatea. Temelia controlului corupției se află în mentalitatea poporului: „Acolo unde poporul nu este corupt, frământările și alte tulburări nu fac nici un rău; dar acolo unde este corupție, legile bine decretate nu sunt de nici un folos”

(Machiavelli, 2009, p. 40). În capitolul XVIII asocia libertatea cu purtarea virtuoasă și dădea un răspuns negativ întrebării „dacă într-un oraș care este corupt statul poate fi menținut, sau, în caz că unul liber nu există, dacă se poate institui un asemenea stat” (Machiavelli, 2009, p. 41). În sfârșit, Machiavelli s-a referit deschis la posibilitatea unei inconsecvențe între tradițiile juridice și moravurile reale sau între instituțiile formale și cele informale: „Așa cum obiceiurile bune au nevoie de legi ca să dănuie, și legile, ca să fie respectate, au nevoie de obiceiuri bune” (Machiavelli, 2009, p. 49).

Dacă linia de demarcație dintre teoria politică antică și cea modernă este cea care îl desparte pe Aristotel de Cicero (Carlyle și Carlyle, 1903, pp. 8-9), au trebuit să treacă două milenii pentru ca o tradiție occidentală a susținerii universalismului etic ca principiu de bază al guvernantei să devină o doctrină universală. Temeliile viziunii occidentale a „bunei guvernări” sunt latine și păgâne, însă ele au fost întărite de principala doctrină catolică în secolul al XII-lea, cu mult înainte de Renaștere și Reformă și de redescoperirea lor ulterioară în Epoca Luminilor. Universalismul etic era așadar la început o componentă puternică a filosofiei dreptului, fiind exportat în coloniile britanice; mai târziu, emanciparea politică și religioasă a deschis calea unor interpretări mai largi ale guvernării echitabile și virtuose.

## Organizări premoderne

Dacă universalismul etic poate fi urmărit din Antichitate până în epoca modernă, conflictul dintre protejarea resurselor publice și spolierea de către interese private este cel puțin la fel de vechi. Totuși, există diferențe semnificative în acest sens între țările conduse de un singur individ și de familia sa și cele cu forme de guvernare mai cuprinzătoare. Sub regimurile patrimoniale autocratice, conducătorul nu răspunde nici în fața poporului, nici în fața legii. De fapt, lucrurile stau tocmai invers: conducătorul este factorul central care trebuie să-i monitorizeze pe agenții săi recalcitranți pentru a se asigura că nu e înșelat. Cum disciplina și loialitatea personală sunt aproape întotdeauna mai importante decât integritatea, nu prea există cu adevărat anticorupție în astfel de situații. Atunci când unii agenți înșală încrederea conducătorului în alte privințe, aceștia sunt repudiați și condamnați vehement, adesea pentru practici corupte

la care se dedau de mulți ani (de exemplu, abuzarea de accesul lor privilegiat la conducător ca să obțină un profit mai mare decât acela obținut doar prin clientelism).

Iată o descriere paradigmatică a unui scandal politic din secolul al XII-lea, făcută de un istoric:

El a fost mereu înconjurat de tentații, deoarece toate jalbele și petițiile adresate împăratului ajungeau la el, în plus era și mijlocitor între toți principii și alții care voiau vreun favor de la Frederic. El controla întreaga administrație, a făcut o avere uriașă, iar împăratul era cel mai în măsură să știe dacă acesta o putea justifica... În vremuri așa de nesigure, un astfel de comportament fraudulos putea de fapt să aibă consecințe dezastruoase, fiind așadar considerat la fel de grav ca trădarea (Kantorowicz, 1939, pp. 259-260).

Anticorupția autocratică este întotdeauna represivă și discriminatoare. Se manifestă doar rareori și pe neașteptate, dar de fiecare dată cu o violență crâncenă. Corupția printre rudele conducătorului este permisă; corupția curții patrimoniale este tolerată și ar putea fi folosită împotriva oricărui dintre membrii săi atunci când se ivește ocazia (de altă natură) sau când o faptă de corupție amenință securitatea regimului, ca în cazul lui Pier delle Vigne, cancelarul lui Frederic al II-lea de Hohenstaufen, citat mai sus (Kantorowicz, 1939, pp. 259-260). Corupția și delapidarea sunt mereu invocate atunci când un favorit cade în dizgrație. Lista este lungă, de la Enguerrand de Marigny și Pier delle Vigne, în Evul Mediu, până la Antonio Pérez, Rodrigo Calderón și Nicolas Fouquet în vremea ultimelor monarhii absolute (Parker, 1978). Anticorupția este astfel un altar pe care uneori trebuie aduse sacrificii regalității absolute și puterii discreționare, rezultatul fiind devierea nemulțumirilor populației care îl vizau pe conducător către o persoană sau o categorie care joacă rolul de țap ispășitor. În afară de casa regală nu poate exista alt tip de corupție „publică”, deoarece nimeni altcineva nu mai are vreo autoritate publică.

Monarhii patrimoniale au adoptat adesea reguli anticorupție exhaustive, care se aplicau în primul rând funcționarilor mărunți. Dar, pentru că domnia monarhilor patrimoniale se bazează pe clientelism și favoruri, granița dintre corupție și integritate este vagă. Clientelismul este o parte intrinsecă a relațiilor feudale și a societății medievale și poate juca un rol pozitiv chiar și în guvernare: Elisabeta I îi răsplătea pe căpitanii și miniștrii săi ce repurtau succese. Favoritismul e însă extrem de subversiv, fiindcă este pur discreționar, nu bazat