

TRADUCERE

EXISTĂ UN *DESIGN* CONSTITUȚIONAL PENTRU O BUNĂ DEMOCRAȚIE?*

LEONARDO MORLINO**

Abstract. *The study addresses an issue that has a long history in the tradition of political philosophy — good government — renewed today in many and passionate political science debates about the „models“ of democracy and the appropriate institutions for effective work of it. The author concludes on solutions advanced by the most representative political scientists concerning this topic, especially Robert A. Dahl and Arend Lijphart.*

Keywords: *good government, democracy, rule of law, accountability, responsiveness, liberty, equality, political participation.*

Aceasta este un subiect dificil, dar mai abordabil decât cele precedente, fie datorită lungii tradiții din filosofia politică care se ocupă de studiul „bunei guvernări“, fie datorită amplei și pasionatei dezbateri asupra modelelor democrației și asupra instituțiilor adecvate pentru o bună funcționare a statului de drept (*rule of law*) care implică răspunderea (*accountability*), responsabilitatea (*responsiveness*), libertatea și egalitatea.

În privința acestei teme, cea mai bine argumentată și solidă poziție rămâne cea a lui Lijphart (1999) care încearcă chiar o traducere empirică a calității democrației. Plecând din acest punct și, folosind aceiași indicatori și măsuri ca Lijphart, se poate susține că: statul de drept (*rule of law*) se evidențiază pe baza gradului de corupție existent și a anumitor aspecte ale justiției penale, mai precis cele legate de încarcerare și pedeapsa cu moartea; indicatorii pentru *accountability* sunt competiția electorală (procentul celor ce își exercită dreptul la vot în raport cu întregul electorat); *responsiveness* e dată de gradul de satisfacție față de democrație, de distanța între guvern și alegător, evidențiată în sondaje, de amplitudinea suportului electoral acordat guvernului, măsurată prin dimensiunile majorității parlamentare care-l susține; gradul de respectare a libertății e dat de aplicarea drepturilor — reluate în cercetarea lui Dahl (1971) asupra poliarhiei; aplicarea

* Textul de față face parte din lucrarea *Democrazie e Democratizzazioni* publicată la editura *Il Mulino*. Cartea va fi tradusă și publicată la Editura Institutului de Științe Politice și Relații Internaționale.

** Profesor de științe politice la Facultatea de Științe Politice, Universitatea din Florența și la Institutul de Studii Internaționale, Universitatea Stanford. Este președintele Asociației Italiene de Științe Politice.

egalității este redată prin nivelul reprezentării politice a femeilor în parlament și guvern, de politicile sociale în favoarea familiei, de modul în care este distribuit venitul, de gradul de instruire, de diversificarea activităților economice și a grupurilor de interese, de dezvoltarea statului social și a cheltuielilor sociale, de protecția mediului. În plus, suportul extern primit, inclus de Lijphart între elementele care influențează calitatea, semnifică resurse majore pentru țară și, astfel, poate contribui fie la o mai mare egalitate, fie la o mai mare eficiență, cu impact pozitiv și asupra celorlalte dimensiuni.

Dacă această categorie de indicatori este corelată cu democrațiile consensuale, în particular cu dimensiunea privind relația dintre guvern și partide, rezultă că asemenea democrații, caracterizate de guverne formate din mai multe partide și coaliții largi, separare formală și informală între executiv și legislativ, sistem multipartid cu diverse dimensiuni conflictuale relevante, sistem electoral proporțional și structuri neocorporatiste sunt mult mai clar definite de calitatea democratică în general, cu alte cuvinte în variile sale dimensiuni.

Motivele care explică această corelație sunt mai degrabă simple. Înainte de toate, cel puțin în sens abstract, democrațiile care se bazează pe obținerea consensului sunt mai înclinate să realizeze cel puțin sensibilitatea sau reacția și, pe cât posibil, o mai mare egalitate. Dacă se acceptă faptul că sensibilitatea e o dimensiune crucială și că chiar și realizarea egalității e importantă, atunci, cel puțin pe acest plan, se poate aștepta o calitate crescută. Cât despre celelalte dimensiuni, obținerea consensului mai larg al cetățenilor se poate dovedi în detrimentul eficacității decizionale și a eficienței, influențând negativ *accountability* și *rule of law*. În altă ordine de idei, aceasta este, în opinia unor autori, chiar dimensiunea centrală a calității.

În particular, pe de o parte, pentru a măsura calitatea democratică și a da suport empiric ipotezelor conform cărora democrațiile consensuale dispun de o calitate superioară celorlalte modele, Lijphart folosește cercetările existente deja în literatura de specialitate, chiar dacă acestea au dus la rezultate diverse și, uneori, mai specifice, adaptându-le cu promptitudine obiectivului său. Pe de altă parte, în propunerea teoretică avansată ..., indicatorii și măsurile calității mai sus raportate au fost incluse în cadrul dimensiunilor explicate în acel punct al discuției, în timp ce Lijphart ia în considerare anumite aspecte, cum ar fi respectarea drepturilor, competiția, participarea, satisfacția față de democrație, participarea electorală și susținerea electorală a guvernului, apropierea dintre alegător și guvern, răspunderea și corupția, toate componente ale calității democratice, fără a le reclasifica și justifica pe baza dimensiunilor generale, deși acele aspecte se plasează la un nivel de abstractizare diferit.

Utilizarea acestor măsuri conduce la evidențierea a patru probleme. Prima: anumite măsuri par tautologice și false. Dacă susținerea populară a guvernului e un indicator al calității, democrațiile care nu sunt caracterizate de coaliții ample, la rândul ei o caracteristică a modelului consensual, ar trebui să se dovedească a fi democrații de o calitate superioară. Gradul de susținere al guvernului, în schimb, e de multe ori rezultatul unor momente de dificultate și criză democratică, cu elemente ale calității destul de lacunare (de exemplu, democrațiile occidentale după sfâr-

șitul celui de-al doilea război mondial sau la sfârșitul tranziției de la autoritarism).

În al doilea rând: pentru mulți autori, continuând linia argumentativă din capitolul precedent, un aspect destul de important (poate cel mai important) al calității democratice este statul de drept. A considera epuizată analiza acestei dimensiuni complexe cu o singură referință la adresa corupției, la existența pedepsei cu moartea și la taxele de încarcerare, pare a fi insuficient. Tot atât de substanțial insuficientă este trimiterea la informațiile oferite de Dahl, care datează din 1969, pentru evaluarea libertății. Mai presus de toate acestea, în acei ani, democrațiile erau concentrate în Europa occidentală, mai precis într-o arie în care democrația consensuală predomină, judecând pe baza definiției cuprinzătoare oferite de Lijphart.

În al treilea rând, în decursul sistematizării celor două modele ale democrației, Lijphart se referă la două dimensiuni de bază, cea guvern-partid și cea federal-unitară (vezi, de exemplu, Lijphart 1999, p. 3-4). Cea de-a doua dimensiune se poate traduce prin gradul de centralizare sau descentralizare, unicameralism sau bicameralism, flexibilitatea sau rigiditatea constituției, constituționalitatea sistemului legal pus la dispoziția parlamentului sau a curților constituționale, dependența sau independența băncii centrale de guvern. Când, în schimb, autorul măsoară calitatea democratică, se observă o corelație legată de prima dimensiune și nu de a doua și, fără îndoială, toate aspectele referitoare la a doua dimensiune sunt în mod particular relevante pentru calitatea democratică. Mai mult, conform anumitor cercetători, unele aspecte aparținând celei de-a doua dimensiuni ar fi mai importante pentru calitate. De exemplu, descentralizarea, care diminuează distanța dintre centrele decizionale și cetățean, făcând răspunderea și sensibilitatea mult mai probabile la nivel local, apare multora drept un element specific unui proiect instituțional de o înaltă calitate democratică. Independența magistraturii, incluzând hotărârile judecătorești privind constituționalitatea și independența băncii centrale de puterea politică, sunt factori foarte importanți în analiza statului de drept/*rule of law*.

Evident, este esențial să ne întrebăm cu ce scop s-a văzut Lijphart constrâns să demonstreze corelația sa „mutilând” democrațiile considerate prin omiterea dimensiunii centralizare-descentralizare. Un răspuns mai plauzibil e că cele două dimensiuni nu dau rezultate similare și la fel de bune. Pe scurt, ipoteza ar fi reieșit mai puțin puternică în plan empiric. Pe de altă parte, aspectele neglijate propun dileme esențiale. Pare a fi demn de criticat lăsarea temei descentralizării în afara construcției calității democratice, unul dintre pilonii numeroaselor studii asupra democrației, sau aceea a independenței băncii centrale, sau chiar aceea a oportunităților de reprezentare oferite de o a doua cameră.

Cea de-a patra problemă se axează pe întrebarea dacă distincția se realizează între modelul consensual și majoritar. Susținerea faptului că democrațiile similare primului model se disting printr-o calitate democratică mai ridicată nu aduce prea multe noutăți. Între democrațiile consensuale, diferențele sunt remarcabile și profunde. E de asemenea dificil să considerăm că anumite democrații majoritare, precum cea engleză, ar fi de o calitate inferioară față de cele considerate consensuale, precum cea italiană. Apoi, a conchide, așa cum ar trebui să rezulte de-a lungul dezvoltării aceleiași ipoteze, că o democrație, cu cât e mai consen-

suală, cu atât posedă o calitate mai ridicată, înseamnă a ignora complet costurile ineficacității consensualismului.

Limitele analizei lui Lijphart nu trebuie să ducă la deducția că autorul greșește în totalitate. Mai degrabă se confirmă că o strategie exclusiv cantitativă, care adună date diverse și nu întotdeauna credibile, e insuficientă pentru studiul atent al acestui fenomen. O strategie calitativ-cantitativă și cercetări *ad hoc* sunt în măsură să răspundă mult mai satisfăcător exigențelor preciziei și aprofundării necesare în acest caz, ca și în alte contexte.

Mai mult decât atât, un model democratic care să cerceteze și să realizeze efectiv consensul, chiar și pe cel social, poate conduce la o calitate democratică îmbunătățită în două direcții. În primul rând, văzut într-o perspectivă pozitivă, un proces decizional născut în urma unui consens larg trebuie să cuprindă nevoi și întrebări diverse ale societății civile, ceea ce, în același timp, face mai ușoară și credibilă adoptarea unor decizii acceptate de părțile interesate. Pe lângă aceasta, consensul la niveluri diferite, începând cu parlamentul, așa cum sugerează Linz, presupune legitimitate și integrare, având efecte pozitive asupra obedienței și respectului normelor independente de deciziile specifice luate.

A doua direcție constă în faptul că un model consensual, pentru a fi viabil, se vede obligat să acorde o atenție specială drepturilor sociale și realizării unei anumite forme de egalitate. Indirect, Lijphart (1999) confirmă această afirmație atunci când, pentru a arăta conexiunea între calitatea democratică și consensualism, ia în considerare un număr de indicatori relevanți pentru egalitate. De altfel, e cunoscut faptul că o democrație consensuală prezintă o tendință clară spre căutarea soluțiilor ce garantează pacea socială. Lijphart (1999) introduce chiar neo-corporatismul ca unul dintre elementele caracteristice ale acestui model. În general, așadar, democrația consensuală se dovedește mai adaptată să urmărească o calitate definită de sensibilitate și egalitate.

De cealaltă parte, un model democratic majoritar sau parțial majoritar e deseori definit de o competiție bipolară și alternantă la guvernare, dar și de o separare mai puternică a propriilor puteri în versiunea prezidențială. Primele două caracteristici pot asigura, în sens pozitiv, o mai mare calitate democratică în termeni de răspundere fie orizontal, fie vertical. Răspunderea orizontală datorită alternanței, verticală datorită separării și controlului reciproc al puterilor, așa cum se poate observa în varii cazuri de democrații majoritare. În plus, în contextual anumitor contestări și tradiții culturale, un model majoritar în care se pune în prim plan individul în detrimentul comunității poate fi mai atent la realizarea deplină și aprofundată a drepturilor civile și politice.

Prin urmare, nu se poate vorbi de un model superior celuilalt din perspectiva calității democratice: o anumită concesie ar putea conduce la preferarea consensualismului, alta la cea a majoritarismului. În ambele cazuri, statul de drept e o componentă vitală a calității democratice și, ținând cont de faptul că între dimensiunile calității mai sus amintite există raporturi relativ constante, separarea acestora nu poate fi depăși o anumită limită. În sfârșit, în ambele cazuri, modelele pot beneficia concret de pe urma atenuării principiului pe care îl susțin, consensual sau, respectiv, majoritar. Pe de o parte, de fapt, pare oportună diminuarea

consensualismului, care stă de multe ori la originea blocajelor decizionale și a ineficienței, prin punerea în mișcare a unor proceduri și modalități decizionale care promovează eficacitatea și universalismul. Pe de altă parte, un sistem majoritar exasperat de continua alternanță comportă paradoxurile unei democrații adversariale, deja semnalate de Finer (1975), în care deciziile luate și politicile implementate vin apoi negate și dezmembrate de varii decizii și politici de semn opus dacă partidul care se află anterior în opoziție câștigă alegerile succesive. În consecință, democrația e eficace și chiar eficientă în cazul unui mandat redus, dar ineficace și ineficientă în termen mediu și lung când se revizuiesc radical politicile anterioare.

Analiza relației între modelul instituțional și calitatea democratică poate fi desfășurată și într-un alt sens, pornind de la o concepție diferită privind democrația, „democrația deliberativă”. În teoria politică a ultimilor ani, acest termen sau variante similare, precum „democrație dialogică” (Giddens 1998) sau „democrație reflexivă” (Beck 1999) au apărut frecvent. Oprindu-ne la prima expresie, se elimină imediat o confuzie lingvistică (vezi Bobbio 2002): termenul „deliberativă” nu face referire la adoptarea deciziilor așa cum sugerează termenul italian „*deliberazione*/deliberare”, ci la faza anterioară deciziei, cea a dezbaterii și dialogului. În acest sens, aspectele cele mai interesante din spatele acestei concepții de democrație sunt: revalorificarea participării directe la discuția politică, cel puțin în cadre limitate și locale; ca alternativă, reconsiderarea semnificației reprezentate când reprezentantul se găsește într-o arenă deliberativă și în scopul depistării unei soluții nu se poate limita la pozițiile inițiale; mai presus de aceasta, chiar într-o polemică opoziție cu abordări strict raționale, eliminarea echivocă și în plan empiric a presupunerii că poziția unui actor e definitivă și nu se modifică pe parcursul procesului decizional.

Cu aceste premise se poate defini o democrație deliberativă, un regim democratic în care există spații de discuție participativă și publică a problemelor politice, iar deciziile sunt rezultatul, mai mult sau mai puțin simultan, al unei discuții argumentate, deschise și libere și al unor convingeri maturizate pe parcursul dezbaterii. Cu alte cuvinte, conform lui Elster (1998), democrația deliberativă e caracterizată de un proces decizional colectiv care: a) contemplă participarea tuturor celor afectați de aceste decizii sau de reprezentanții lor (versant democratic), și b) e dezvoltată de-a lungul recursului la argumentele propuse pentru sau ale participanților care împărtășesc valori de raționalitate și imparțialitate (versant deliberative). În mod corect, Elster regăsește elemente ale acestei concepții în gândirea clasică, de la Aristotel la Burke, la *Federalist Papers*, la Mill și Hume, înainte de a-l aminti pe Rawls (1971) și Habermas (1996).

În această lucrare nu este relevantă reconstrucția dezbaterii teoretice, deși este interesant să înțelegem mai bine democrația deliberativă. E în schimb mai important să precizăm anumite aspecte și consecințe ale configurației deliberative a unei democrații (vezi Cohen 1989 și Miller 1993). Înainte de toate, procedura deliberativă ar trebui să consistă din următoarele caracteristici, toate relevante din perspectiva politică: *continuitate*, participanții la dialog-discuție consideră că procedura și instituțiile care o promovează se vor menține în viitor; *liber-*

tate, sau mai exact libera deliberare între egali, care stă la baza legitimității însăși a unei proceduri de acest tip; *pluralismul* asocierii și al instituției deliberative în care obiectivele divergente chiar privind soluții similare sunt recunoscute; *conexiunea* între discuție și decizii; dar și *respect și atenție* la opiniile și argumentațiile participanților; *angajamentul de a evita practici incorecte*, menținând poziții fondate etc.

Din punctul de vedere al efectelor virtuozose ale deliberării, dat fiind faptul că opiniile nu sunt exprimate *a priori*, ci formate în cursul dezbaterii, sunt posibile: eliminarea argumentelor și a soluțiilor iraționale; evidențierea variilor aspecte ale problemei discutate într-o manieră în care să se evite simplificări improprii; plasarea în centrul discuției a binelui public, în ciuda înțelesului unilateral; integrarea și, mai presus, dezvoltarea unei încrederi reciproce între participanți.

Dacă unele aspecte și consecințe sunt plauzibile empiric, ca expectativă a continuității sau efectele integrative, în ansamblu, concepția deliberativă exprimă în sine o poziție ideală a democrației. Punctul principal, însă, nu este acesta, dar cel de evaluare concretă, așa cum realizarea acestei concepții e instrumentală calității democratice. În acest sens, se poate afirma imediat că concretizarea unei democrații deliberative ar ridica nivelul calității caracterizate de sensibilitate, libertate și egalitate, mai degrabă decât de răspundere, în timp ce *rule of law* ar rămâne, chiar în cazul realizării modelului democratic, importantă ca fond al problemei. Astfel, democrația deliberativă converge cu modelul consensual al lui Lijphart. Nu e o conexiune necesară între cele două modele, ținând cont de faptul că modelul consensual care presupune un rol puternic pentru elite, se poate baza, așa cum se întâmplă deseori, pe schimb, pe încheierea de acorduri și nu în mod necesar pe dezbateri. Dacă acceptăm consecințele subliniate mai sus, convergența se prezintă în fapte. Pentru confirmare, în sensul de a da substanță empirică concepției deliberative, Steiner (Steiner et al., 2004) leagă modelul consensual de cel al democrației deliberative, analizând în mod primordial ansamblul activităților parlamentului.

Bazându-ne pe afirmațiile anterioare, dacă democrația deliberativă prezintă aspecte pozitive pentru calitatea democratică, întrebarea care rămâne este: cum se pot instituționaliza spațiile deliberative relevante politic? Într-un anumit sens, propunerea lui Linz pe care am amintit-o anterior pare a se îndrepta în această direcție atunci când se referă la importanța parlamentului într-o democrație pentru realizarea integrării, a încrederii reciproce și a unui grad mai ridicat de legitimitate democratică. În plus, așa cum sugerează Miller (1993:89) și Cohen (1989:31), și la nivelul cetățeanului și al comunității, sau la nivel local, sectorial și tematic, se pot dezvolta arene deliberative în ciuda tuturor limitelor evidente de relevanță politică. Cum se poate depăși această irelevanță, cum să ne îndepărtăm de barierele tematice restrânse create de ansambluri limitate? Încercarea de a răspunde la această întrebare ne determină a extinde analiza până la structurile politice intermediare și o vom face în paragraful următor.

Traducere de Alina Sturzu

BIBLIOGRAFIE

- Beck, Ulrich, *What is Globalization?*, Cambridge, Polity Press, 1999;
- Bobbio, Norberto, „Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa“, în *Stato e mercato*, 1/2002;
- Cohen, J., „Deliberation and Democratic Legitimacy“, în A. Hamlin & P. Pettit (eds.), *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Oxford, Basil Blackwell, 1989;
- Dahl, Robert A., *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971;
- Elster, Jon (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, 1998;
- Finer, S.E., *Adversary Democracy and Electoral Reform*, London, Anthony Wigam, 1975;
- Giddens, Anthony, *The Third Way*, Cambridge, Polity Press, 1998;
- Habermas, Jürgen, *Between Facts and Norms*, Cambridge, MA: MIT Press, 1996;
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in thirty-six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999;
- Miller, David, „Deliberative Democracy and Social Choice“, în D. Held (ed.), *Prospects for Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1993;
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971;
- Steiner, J. et al., *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.