

Răspunsul țărilor europene la dilema democratică, în contextul pandemiei de COVID-19

Sarah Engler, Palmo Brunner, Romane Loviat, Tarik Abou-Chadi, Lucas Leemann, Andreas Glaser & Daniel Kübler, *Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies*
West European Politics, martie 2021, pp. 1-22.

Cercetarea empirică a fost făcută cu scopul de a contribui la o mai bună înțelegere a modului în care democrațiile europene au gestionat dilema democratică generată de necesitatea de a restrânge libertățile individuale și de a afecta principiul separației puterilor în stat, în contextul pandemic global. Autorii și-au propus, astfel, să găsească o serie de factori explicativi pentru modul diferit în care statele europene au ales să răspundă crizei provocate de noul coronavirus. Se pune întrebarea cum se explică faptul că, deși primul val pandemic (martie-iunie 2020, urmărit de prezenta analiză) a afectat toate statele europene, răspunsul la criza COVID-19 a cunoscut variații în ceea ce privește gradul de afectare libertăților individuale și a concentrării puterii.

Se pleacă de la premisa observabilă potrivit căreia în toate statele europene s-au adoptat, în diferite grade, măsuri de restricție care au afectat principiile democratice. Precizând că, din punct de vedere legal, guvernele sunt abilitate să adopte, pe perioade de criză, măsuri extraordinare, chiar dacă este vorba despre afectarea libertăților individuale, autorii enumeră și condițiile legale în care libertățile pot fi restrânse: să fie limitate în timp, să fie proporționale și să nu fie discriminatorii. Atâta timp cât afectarea principiilor democratice este legală doar dacă este făcută prin lege și doar dacă acest lucru este necesar, proporțional și

non-discriminatoriu, compromisul dintre interesele public (împiedicarea răspândirii virusului) și principiile democratice rămâne unul de evaluat. De asemenea, gradul în care, în perioade de criză, restricțiile sunt legitime și proporționale rămâne o întrebare cu răspuns dificil ce poate fi stabilit/ revizuit doar retrospectiv, după încheierea crizei.

Concentrându-se, astfel, pe găsirea factorilor explicativi care au contribuit la situația în care anumite state europene au adoptat măsuri mai restrictive iar altele mai puțin restrictive în perioada primului val pandemic (martie – iunie 2020), autorii susțin că studiile pe acest subiect, care spun că statele tind să răspundă la criză în funcție de tipul de regim (autoritar/democratic), nu sunt suficiente pentru a explica variația răspunsului la criza de COVID-19 în statele europene. Alți factori, precum numărul de morți de COVID-19 dintr-un stat, capacitatea sistemelor de sănătate de a face față crizei sanitare sau efectul de difuziune a politicilor publice, sunt necesari pentru a avea un tablou explicativ mai complet. Din acest punct de vedere, există așteptarea ca în acele țări în care condițiile sanitare sunt precare iar economiile sunt slabe să fie luate măsuri mai stricte. La fel, în statele în care numărul deceselor provocate de COVID-19 este mare, există așteptarea ca măsurile adoptate să fie mai dure.

Analiza empirică

Studiul empiric folosit pentru a explica variația răspunsului statelor în gestionarea crizei de COVID-19 cuprinde 34 de țări europene ce întrunesc o definiție minimalistă a democrației – cu excluderea Belarusului și Ucrainei.

Se folosesc ca *variabile dependente* restricțiile libertăților individuale și concentrarea puterii în zona executivă (prin diminuarea rolului parlamentelor în adoptarea măsurilor anti-COVID), optându-se, astfel, pentru două componente considerate a fi cele mai relevante pentru democrație. În ceea ce privește restricțiile legate de libertăți, articolul arată că subcomponente precum libertatea de mișcare (restricții privind călătoriile, măsuri de tip stay-at-home) sau libertatea de adunare (interzicerea adunărilor publice) reprezintă afectarea drepturilor civile și politice fundamentale, inerente oricărei democrații. În privința celei de-a doua variabile dependente, se arată că transferul atribuțiilor legislative de la parlament către guvern afectează principiul democratic al separației puterilor în stat, conducând la concentrarea puterii în zona executivelor.

Pentru a măsura gradul de afectare al restricțiilor libertăților individuale s-au folosit datele *Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT)*, care colectează date sistematice din peste 180 de țări¹. Indicatorii deja urmăriți de măsurătoare (interzicerea evenimentelor publice, închiderea școlilor, suspendarea transportului în comun, ajutoare externe etc) sunt completați de către aurori cu: restricțiile privind adunările, restricții privind libertatea de mișcare, controale la călătoriile internaționale, măsuri de tip stay-at-home. Pentru variabila referitoare la concentrarea puterii executive, s-a utilizat *Indexul Pandemic Backsliding (PanDem)* al Institutului V-Dem, care oferă date cu privire la răspunsul la COVID-19 în 146 de state, cu

focus pe încălcările standardelor democratice². Indicatorii complemenatri măsurătorii OxCGRT sunt: o perioadă de timp declarată oficial pentru adoptarea de măsuri restrictive, rolul legislativului în aprobarea instrumentelor legale de răspuns la pandemie, restricțiile guvernelor asupra conținutului media referitor la pandemie, măsuri discriminatorii, derogare de la drepturile non-derogabile.

Variabilele independente folosite sunt calitatea democrației (măsurată cu ajutorul Barometrului Democrației³, care măsoară 53 de state în perioada 1990-2017), presiunea asupra sistemelor sanitare (măsurată prin numărul de decese – OxCGRT), capacitatea economică a statelor – PIB (măsurată prin OWID – Our World in Data Covid⁴), efectul de difuziune.

Țările cu cele mai dure restricții și concentrare a puterii vs. statele cu cele mai blânde reștrângeri și concentrare a puterii

Cercetarea empirică arată, într-o primă fază, care state au avut cele mai restrictive măsuri pe cele două variabile dependente, în intervalul martie-iunie 2020: concentrarea puterii executive și restricțiile libertăților individuale, pe o scală de la -7,5 la +2,5. O valoare sub 0 indică faptul că cei doi indicatori măsurați presupun măsuri restrictive slabe, sub media europeană. O valoare mai mare decât 0 înseamnă că statele au reacționat mai restrictiv din punct de vedere al concentrării puterii și al restrângerii libertăților individuale.

Referitor la restrângerea libertăților individuale în intervalul martie-iunie 2020, Islanda (-7), Suedia (-5), Finlanda (-4,5), Letonia (-4,3), Luxemburg (-3), Elveția (-2,5), Olanda (-2,4), Danemarca

² <https://www.v-dem.net/en/our-work/research-projects/pandemic-backsliding/>

³ <https://www.v-dem.net/en/analysis/PanDem/>

⁴ <https://democracybarometer.org/data-and-documentation/>

⁴ <https://ourworldindata.org/coronavirus>

¹ <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>

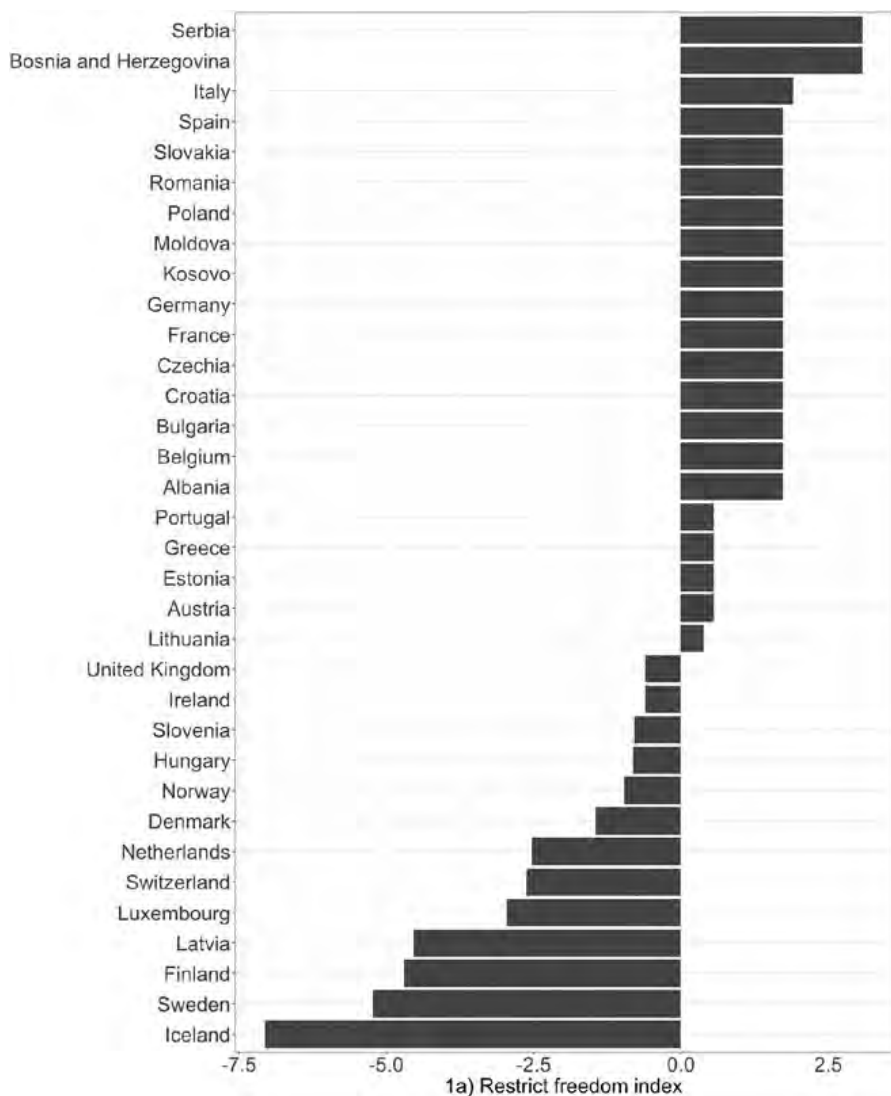


Figura 1a

(-1,5), Norvegia (-1) sunt statele europene care au restrâns libertățile individuale în cea mai mică măsură, situându-se sub media europeană a restricțiilor (Figura 1a). Ungaria, Slovenia, Irlanda și UK sunt state care, deși cu scoruri mai mici decât statele enumerate mai sus (-1 și 0), s-au situat sub media europeană a restrângerii acestui indicator. La polul opus, cu cele mai dure restricții în materie de restrângere a libertăților se regăsesc, în ordine, țări precum: Serbia (peste +2,5),

Bosnia Herțegovina (peste +2,5), Italia (+1,8), Spania (+1,5).

La mică distanță, tot cu grade ridicate de restrângere a libertăților individuale se află Slovacia, România, Polonia, Republica Moldova, Kosovo, Germania, Franța, Cehia, Croația, Bulgaria, Belgia, Albania, toate cu același scor, de +1,5 (Fig. 1a).

În privința celei de-a doua variabile, concentrarea puterii executive, se observă că Austria, Danemarca,

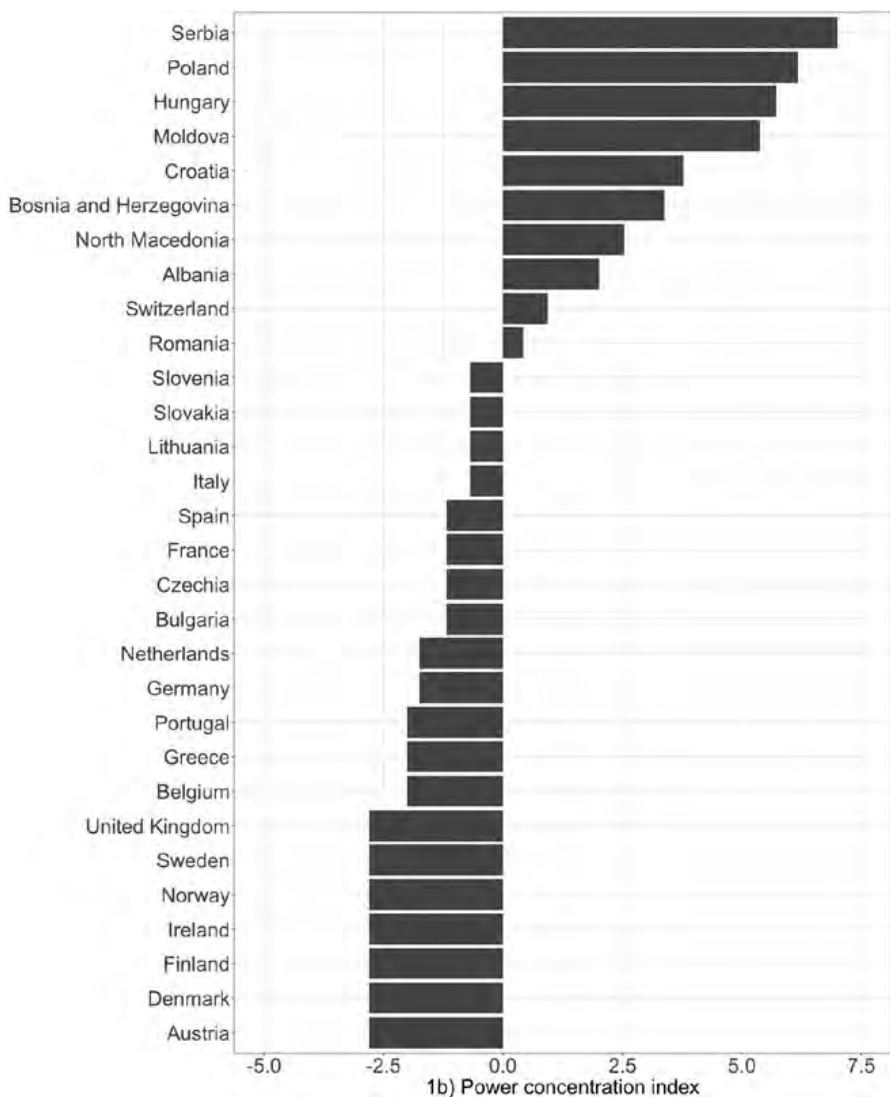


Figura 1b

Finlanda, Irlanda, Norvegia, Suedia, UK (scor -3, Fig. 1b), Belgia, Grecia, Portugalia (scor -1,5), Germania, Olanda (scor -1,3), Bulgaria, Cehia, Franța, Spania (scor -1,2) sunt țările unde puterea nu s-a concentrat sau s-a concentrat într-o mică măsură, fiind sub media europeană (Fig. 1b). De exemplu, în Austria, Danemarca și Finlanda, parlamentele au fost cele care au aprobat măsurile de urgență la nivel național, și-au menținut atribuțiile din perioada de

non-criză, în timp ce a fost definită o perioadă pentru măsurile extraordinare. Germania sau Olanda, de asemenea state cu valori scăzute ale concentrării puterii, au lăsat managementul crizei în responsabilitatea statelor federate. Prin opoziție, în Ungaria sau Polonia, actele legislative care au reglementat măsurile extraordinare nu au precizat o dată de final a stării de urgență.

La polul opus, Serbia, Polonia, Ungaria, Republica Moldova, Croația,

Bosnia Herțegovina (peste +2,5), Macedonia de Nord (+2,5), Albania (+1,5), Elveția (+0,5), România (+0,3) reprezintă state unde a existat concentrare a puterii – în diferite grade și la diferite niveluri.

Din corelarea celor două variabile – concentrarea puterii și restrângerea libertăților –, se observă că ele nu sunt legate, în mod automat, una de cealaltă în toate statele. Astfel, se poate observa că țări precum Serbia, Bosnia Herțegovina, Polonia, Republica Moldova, România au optat și pentru concentrarea puterii și pentru o restrângere mai dură a libertăților, în timp ce Danemarca, Finlanda, Suedia, UK, Irlanda, Norvegia au ales măsuri mai puțin restrictive atât pe partea de libertăți cât și pe cea de concentrare a puterii. Pe de altă parte, Belgia, Germania, Cehia, Franța, Bulgaria nu au concentrat puterea, dar au optat pentru un grad ridicat de restrângere a libertăților. Elveția a avut un grad scăzut de restrângere a libertăților, dar a optat pentru o concentrare a puterii în zona executivă, parlamentul decizând să își suspende activitatea la începutul crizei. Ungaria a avut un scor bun pe partea de libertăți individuale, dar un scor negativ în ceea ce privește concentrarea puterii (fig. 1a și 1b).

Cum au influențat diverși factori restrângerea libertăților și concentrarea puterii în perioade de criză

Cum a influențat democrația restrângerea libertăților și concentrarea puterii în perioada de criză pandemică

În privința influenței variabilei independente calitatea democrației (în timp de non-criză) asupra concentrării puterii, se observă că se poate stabili o corelație pozitivă între cele două, în sensul în care țările cu un grad ridicat al democrației în perioade de non-criză au optat și pentru o mai slabă concentrare a puterii în timpul crizei COVID-19 (Danemarca, Finlanda, Norvegia, Suedia, UK, Olanda, Germania). Aceeași corelație pozitivă se stabilește și între calitatea democrației

pe timp de non-criză și restrângerea libertăților în perioada pandemiei, astfel încât statele cu scoruri democratice bune au adoptat măsuri mai puțin restrictive în privința libertăților individuale (Islanda, Suedia, Finlanda, Luxemburg, Elveția, Olanda, Danemarca, Norvegia, Irlanda).

Cum a influențat efectul de difuziune a politicilor publice restrângerea libertăților și concentrarea puterii în perioada de criză pandemică

Efectul de difuziune a politicilor publice, definit prin tendința statelor de a imita măsurile anti-COVID din țările vecine, pare să joace un rol important în adoptarea măsurilor anti-COVID dintr-o anumită țară, chiar dacă acest fenomen de imitație presupune un compromis în ceea ce privește principiile democratice. Astfel, se observă că, cu cât măsurile adoptate de țările vecine au fost mai restrictive, cu atât mai ridicate au fost restricțiile într-o țară.

Cum au fost influențate restrângerea libertăților și concentrarea puterii în perioada de criză pandemică de către presiunea pe sistemul de sănătate și capacitatea economică a statelor

Cercetarea empirică relevă, de asemenea, că numărul de decese cauzate de COVID, precum și incapacitatea economică a statelor de a face față crizei, au făcut ca statele să adopte măsuri mai stricte.

Concluzii și perspective

Studiul demonstrează că statele cu grade ridicate ale democrației în perioadele de non-criză au avut tendința, pe perioada crizei pandemice (primul val), de a proteja într-o mai mare măsură libertățile individuale și de a concentra mai puțin puterea (Danemarca, Finlanda, Norvegia, Suedia, UK, Olanda, Irlanda, Elveția, Luxemburg), deci de a depăși dilema democratică a restrângerii libertăților și concentrării puterii în timp de criză. Cu toate acestea, autorii își pun întrebarea dacă un astfel de răspuns

liberal la criza de COVID-19 este și eficient în combaterea crizei, dând exemplul Suediei, care, în primul val pandemic se număra printre statele cu cel mai mare număr decese raportate la numărul de locuitori în Europa. Se sugerează, astfel, că un răspuns liberal la criză nu ridică dileme democratice, dar nici nu se dovedește eficient în combaterea crizei sanitare.

Factul că perioada analizată de autori este primul val pandemic, acoperind lunile martie-iunie 2020, ar putea fi o vulnerabilitate a studiului în a generaliza concluziile acestuia. Cu toate acestea, *Indexul Pandemic Backsliding* pentru perioada martie-decembrie 2020 – singura măsurată și disponibilă la momentul mai 2021 – arată că această perioadă a fost cea în care măsurile adoptate au fost cele mai drastice, iar țările analizate și-au menținut trendul în ceea ce privește măsurile extraordinare adoptate și în intervalul iunie-decembrie 2020. Din acest punct de vedere, chiar dacă intervalul supus analizei a fost martie-iunie 2020, concluziile cu privire la măsurile adoptate de state se pot extinde pentru toată perioada martie-decembrie 2020. Deci, concluzia potrivit căreia statele europene cu o calitate democratică bună în perioade de non-criză au afectat libertățile individuale în pandemie într-o mai mică măsură și au concentrat puterea într-un grad mai mic, poate fi una generalizatoare și relevantă pentru observarea tendințelor statelor.

În schimb, observațiile făcute de autori în privința eficienței unui răspuns liberal la criză, plecând de la cazul Suediei, sunt discutabile. Pentru că, de exemplu, pe termen scurt, numărul deceselor în această țară era, la momentul iunie 2020, unul dintre cele mai mari din Europa. În schimb, în mai 2021 (pe termen mediu și lung), Suedia avea un indice de decese de 1.396 la 1 milion de locuitori, adică se situa pe locul 11 în Europa, după alte democrații precum Italia, Regatul Unit, Spania sau Portugalia⁵. Vulnerabilitatea

extinderii acestei concluzii ar fi generalizarea potrivit căreia un răspuns liberal la pandemie nu ar fi eficient, pornind însă, doar de la cazul Suediei. Or, la momentul iunie 2020, existau și alte state care au optat pentru un răspuns liberal la criză (Danemarca, Irlanda, Norvegia, Finlanda) și despre care nu se poate spune că răspunsul lor liberal a fost ineficient la cea dată (în funcție de numărul de decese).

Mai mult, dacă privim la datele din mai 2021, din perspectiva deceselor, toate țările care au adoptat măsuri liberale în pandemie (Elveția – 1.257 decese la 1 mil. locuitori; Austria – 1.188 decese la 1 mil. loc.; Irlanda – 999 decese / 1 mil. loc.; Olanda – 996 decese / 1 mil. loc.; Danemarca – 431 decese / 1 mil. loc.; Finlanda – 170 decese / 1 mil. loc.; Norvegia – 146 decese / 1 mil. loc.) au, în ceea ce privește numărul de decese în funcție de populație, indicatori mai mici decât acele țări europene care au adoptat măsuri ce au afectat principiile democratice (Ungaria – 3.025 decese / 1 mil. loc.; Bosnia Herțegovina – 2.771 decese / 1 mil. loc.; Bulgaria – 2.510 decese / 1 mil. loc.; Republica Moldova – 2.287 decese / 1 mil. loc.; Italia – 2.078 decese / 1 mil. loc.; Spania – 1.693 decese / 1 mil. loc.). Concluzia pe termen mediu, calculat pentru perioada martie 2020 – mai 2021, ar fi mai degrabă că acele state care au avut un răspuns liberal la criza pandemică (cu afectare minimă a principiilor democratice) s-au dovedit a avea cele mai mici rate ale severității pandemiei (deci o eficiență crescută), măsurate în termeni de număr de decese. Chiar și această concluzie trebuie privită cu rezerve, în sensul în care răspunsul la pandemie nu a depins doar de numărul de decese, ci, după cum arată și autorii, și de capacitatea de răspuns a sistemelor de sănătate sau a economiilor statelor.

În ceea ce privește aplicabilitatea studiului pe România, putem observa că

per-million-inhabitants/; statistici oferite în baza update-urilor zilnice a numărului de cazuri și decese oferite de harta Johns Hopkins University (<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>).

5 <https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide->

se verifică ipoteza legăturii de cauzalitate între calitatea democrației în timp de non-criză și răspunsul la pandemie, în sensul în care scorul mai slab al democrației s-a reflectat într-o tendință de concentrare mai mare a puterii și de afectare a libertăților individuale. Și relația

efect de difuziune – măsuri adoptate în pandemie pare să fie aplicabilă pentru acest stat, tipul de răspuns anti-COVID fiind asemănător în grad de restrângere cu cel al statelor vecine României.

Ionela Gavril

[Independent researcher]