



IPRE

Institutul pentru Politici
și Reforme Europene
ipre.md

Europeanizarea Republicii Moldova: mai mult decât un proces

Editat de:

Iulian Groza

Autori:

Cristina Gherasimov, Stanislav Ghilețchi, Iulian Groza, Dumitru Mînzărari,
Sarah Pagung, Florent Parmentier, Erik Sportel



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Europeanizarea Republicii Moldova: Mai mult decât un proces

Editat de:

Iulian Groza

Autori:

Cristina Gherasimov, Stanislav Ghilețchi,

Iulian Groza, Dumitru Mînzărari,

Sarah Pagung, Florent Parmentier, Erik Sportel

Chișinău, mai 2020

Considerațiuni

Această publicație este pregătită în cadrul proiectului „Establishing Policy Bridges with the EU - IPRE (Moldova)”, implementat de Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) cu sprijinul inițiativei Open Society Foundation for Europe (OSIFE). IPRE este recunoscător pentru contribuțiile autorilor, care au fost posibile datorită parteneriatelor cu Institutul pentru Politici Europene (Institut für Europäische Politik), Berlin; Consiliul German pentru Relații Externe (DGAP) Berlin; Centrul austro-francez pentru apropiere în Europa (CFA), Viena; Centrul de cercetări politice al Science Po (CEVIPOF), SciencePo, Paris; Centrul pentru Studii de Securitate Europeană (CESS), Groeningen, Institutul Clingendael, Haga. Publicația a beneficiat de ideile valoroase și gândurile recenziților Jos Boonstra (CESS, Groeningen), Kamil Calus (OSW, Varșovia) și Kerry Longhurst (Collegium Civitas, Varșovia).



Note de limitare a responsabilității

Opiniile exprimate în lucrare aparțin autorilor și nu reflectă în mod necesar poziția Fundațiilor pentru Societatea Deschisă (OSF).

Publicat de:

Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE)

Str. București 90, of. 20 Chișinău,

MD-2001, Republica Moldova

T: + 373 22 788 989, E: info@ipre.md W: www.ipre.md

CUPRINS

	Rezumat	7
1	Europeanizarea Republicii Moldovei și coeziunea interetnică – un act de echilibru dificil? <i>Stanislav Ghilețchi, Cristina Gherasimov și Sarah Pagung</i>	9
2	Dezvoltarea parlamentară în cadrul procesului de Europeanizare al Republicii Moldovei <i>Iulian Groza și Erik Sportel</i>	25
3	Argumente în favoarea unui sistem de avertizare timpurie și reacție rapidă împotriva amenințărilor hibride <i>Florent Parmentier și Dumitru Mînzărari</i>	39
	Abrevieri	59
	Note despre autori	61

Rezumat

Obiectivul integrării europene a dominat agenda politicii interne și externe a Republicii Moldova pe parcursul ultimilor 20 de ani. Cu toate acestea ritmul de dezvoltare democratică și procesele generale de europenizare deseori au bătut pasul pe loc. Începând cu 2009, relațiile UE-Moldova au fost modelate de cadrul Parteneriatului Estic al UE. În 2014, Moldova a semnat și a început ratificarea Acordului de Asociere (AA) care presupunea, printre altele, crearea unei Zone de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC) cu UE.

La momentul actual, Acordul de Asociere reprezintă principalul cadru pentru relațiile cu UE, fiind de fapt o foaie de parcurs pentru democratizarea și dezvoltarea Republicii Moldova, astfel oferind posibilități de modernizare a societății în întregime. Valorile consacrate în Acordul de Asociere, precum sunt supremația legii, libertatea exprimării, demnitatea umană și democrația sunt valori acceptate pe larg în cadrul societății moldovenești. Cu toate acestea, în pofida unor realizări în special în privința îmbunătățirii cooperării sectoriale și apropierea economică de UE, componenta valorică rămâne în continuare o provocare.

Prezenta publicație include contribuțiile unui grup de cercetători din Republica Moldova, Germania, Regatul Țărilor de Jos și Franței care analizează procesul de europenizare al Republicii Moldova prin prisma a trei dimensiuni care necesită intervenții determinante la nivel național cu suportul Uniunii Europene și anume cea societală, politică și de securitate.

Primul capitol, răspunde la întrebarea cum poate fi asigurată dezvoltarea durabilă a țării în baza valorilor europene, asigurând în același timp o coeziune a societății pentru abordarea problemelor sistemice interne cu care se confruntă cetățenii Republicii Moldova, indiferent de viziunile lor politice, limba vorbită sau originea etnică. Polarizarea pronunțată a societății moldovenești reprezintă unul dintre obstacolele în calea dezvoltării durabile a Republicii Moldova. Acest fenomen este un motiv al vulnerabilității sporite pentru democrația tânără a țării, care și așa are de suferit din cauza erodării serioase a încrederii populației în guvern. În loc de a se fixa prea mult pe dilema la care uniune să adere, elitele politice ar putea folosi Acordul de Asociere pentru a implementa politici durabile prin care să asigure: sporirea integrității sistemului judiciar, restabilirea încrederii publice în instituțiile statului, sporirea eficienței serviciilor de sănătate, aducerea unor abordări inovatoare în procesul de instruire și cercetare, reconstrucția drumurilor sau a podurilor. Europenizarea Republicii Moldovei reprezintă o oportunitate pentru eliminarea discrepanțelor care duc la divizarea societății pe criterii de etnie. Europenizarea reușește în multe state europene, fiind privită în calitate de instrument al transformării bazat pe valorile democrației și drepturilor omului.

Al doilea capitol, analizează procesul de dezvoltare parlamentară în Republica Moldova în contextul politicilor UE de susținere a democrației. Europenizarea înseamnă în primul rând consolidarea instituțiilor democratice și a statului de drept. Dar este absolut necesară o voință politică puternică pentru realizarea unor reforme sistemice. Implementarea valorilor democratice implică un parlament capabil să își realizeze funcțiile sale de bază într-un mod activ, transparent și consecvent. Noua viziune a UE cu privire la democratizare, recent actualizată de Consiliul UE, oferă o oportunitate în plus pentru revizuirea și consolidarea asistenței UE pentru dezvoltarea parlamentară. Cultura parlamentară, un concept relativ nou, ar trebui să devină indicator cheie în evaluarea performanței parlamentare. Reprezentarea și responsabilizarea deputaților față de alegătorii, cer eforturi suplimentare. Sunt necesare reglementări mai clare la nivel parlamentar privind traseismul politic care astăzi afectează



funcția reprezentativă parlamentară și compromite imaginea parlamentului. O deficiență a procesului legislativ constă în transparența redusă în procesul decizional. Parlamentul trebuie să asigure un proces consultativ adecvat și eficient cu privire la proiectele de legi înainte de a fi adoptate. Funcția de control parlamentar de asemenea necesită a fi consolidată. Expertiza și a participarea activă a deputaților în implementarea Acordului de Asociere trebuie să rămână o prioritate. Crearea unei Comisii speciale pentru integrare europeană, ar putea fi un pas solid în consolidarea rolului Parlamentului în procesul de europenizare al Republicii Moldova.

*Ultimul capitol al publicației, analizează natura agresiunilor hibride interstatale care urmăresc scopul de a submina suveranitatea altor state. Potențialii agresori pot deveni participanți direcți în procesele politice ale statului vizat, prin infiltrarea unor forțe politice *proxy* sau a unor agenți în procesele de politică internă. Datorită tendințelor de globalizare a comunicațiilor și a informației, statele pierd suveranitatea asupra propriului spațiu informațional fiind puse în situația unei competiții cu alte state în conturarea opiniei publice la ele acasă. Acest capitol analizează mediul de securitate emergent, sugerând ajustări la abordarea UE în vecinătatea estică și recomandată modalități de a dezvolta răspunsuri politice eficiente. Aceasta include crearea de sisteme de avertizare timpurie și răspuns rapid în Republica Moldova - o țară în care noile tehnologii de conflict sunt practicate și șlefuite de Rusia. Acest sistem va asigura o prevenție mai informată, va reduce semnificativ costurile de redresare a riscurilor de securitate la frontierele UE, asemănătoare celor manifestate pe teritoriul Ucrainei, fiind de asemenea creată o bază de cunoștințe pentru aplicarea modelului respectiv în alte regiuni. Mai mult, mecanismul de avertizare timpurie va genera perspective care ar permite o pregătire mai eficientă și mai precisă pentru escaladarea crizei, ceea ce înseamnă o mai bună utilizare a fondurilor și o capacitate mai înaltă de a genera securitate. În special, acestea vor servi drept linii directorii pentru elaborarea politicilor, a metodelor, dar și pentru achiziționarea tehnologiilor, necesare pentru un răspuns timpuriu pentru prevenirea escaladării crizei.*

1. Europeanizarea Republicii Moldovei și coeziunea interetnică – un act de echilibru dificil?

Stanislav Ghilețchi, Cristina Gherasimov și Sarah Pagung

Acordul de Asociere cu UE (în continuare AA) oferă posibilități de modernizare a societății în întregime. Acesta reprezintă o foaie de parcurs pentru democratizarea și dezvoltarea Republicii Moldova (în continuare Moldova). Valorile consacrate în Acordul de Asociere, precum sunt supremația legii, libertatea exprimării, demnitatea umană și democrația sunt valori acceptate pe larg în cadrul societății moldovenești. Totuși, elitele politice urmăresc în continuare polarizarea societății, alimentând scindarea societății pe criterii geopolitice, est *versus* vest. Punând un accent mai mare pe geopolitică și pe aspirații divergente de politică externă, în comparație cu importanța acordată politicilor interne și problemelor urgente în acest sens, elitele politice exploatează diferențele existente, aprofundând în continuare fragmentarea etnică și lingvistică a țării. Această stare a lucrurilor le permite politicianilor să deturneze atenția generală a societății de la cauzele reale de nemulțumire asigurându-și astfel posibilitatea de a urmări în continuare propriile interese private înguste în detrimentul abordării unor probleme politice practice, soluționarea cărora ar îmbunătăți actuala situație economică nefastă din țară. Europeanizarea Republicii Moldova reprezintă o oportunitate pentru eliminarea discrepanțelor care duc la divizarea societății pe criterii de etnie. Europeanizarea a făcut acest lucru posibil în multe state europene, în primul rând fiind un instrument al transformării bazat pe valorile democrației și a drepturilor omului. Este deja timpul ca politicienii să examineze și să ofere soluții care vor spori gradul de încredere al cetățenilor în viitorul propriei țări, indiferent de origine etnică sau limbă vorbită.

Introducere

Polarizarea pronunțată a societății moldovenești reprezintă unul dintre obstacolele în calea dezvoltării Republicii Moldova. Acest fenomen prezintă un motiv al vulnerabilității sporite a democrației tinere a țării care deja are de suferit din cauza erodării serioase a încrederii populației în instituțiile statului.

Societatea moldovenească continuă să fie scindată pe criterii etnice și lingvistice precum și cu privire la vectorii de politică externă. Liderii politici au adoptat poziții extreme, învrăjbind grupurile etnice între ele pentru a spori prezența la vot, a mobiliza electoratul și a face apel la suporterii loiali. Partidele practic au redus toată diversitatea opțiunilor politice la o singură opțiune: Uniunea Europeană (UE) sau Uniunea Economică Euro-asiatică. Și odată ce polarizarea devenea tot mai accentuată, retorica generală la fel a început să se axeze pe atitudini pro sau contra, precum se poate observa în tendințele proeminente de susținere sau



de respingere a UE, opțiunile respective aliniindu-se într-un mod vizibil cu dimensiunea etnică a grupurilor respective de alegători.

O astfel de abordare binomială reduce necesitatea unor dezbateri cuprinzătoare cu privire la problemele de dezvoltare cruciale cu care se confruntă Republica Moldova, precum și necesitatea unei planificări politice complexe pentru soluționarea acestora. Și astfel, fiecare ciclu electoral, servind drept un teren favorabil pentru polarizare, se confruntă cu realitatea distanțării tot mai mari dintre partidele politice, iar ca rezultat noii politicieni aleși moștenesc o țară și mai polarizată și mai divizată.

Un astfel de mediu extrem de polarizat afectează modul în care cetățenii ajung să ia decizii politice, dat fiind faptul că liderilor le este mai simplu să influențeze convingerile și opiniile cetățenilor care au devenit mai puțin interesați de fapte și informație veridică și mai absorbiți de politici partizane. Astfel, apar tot mai multe și mai multe diferențe în societate alinate pe o singură dimensiune, situație care generează o mentalitate de „noi versus ei”. O astfel de mentalitate, la rândul său, duce la scăderea gradului de acceptare și interes al cetățenilor față de diverse opinii. Spațiul tot mai restrâns rămas pentru diferite idei politice și civice reprezintă un obstacol semnificativ pe calea dezvoltării unei democrații sănătoase și funcționale.

Dezastrul care se întâmplă cu privire la climatul politic în Republica Moldova, combinat cu ura manifestată pe rețelele de socializare nu lasă prea mari speranțe în ceea ce privește combaterea polarizării. Modalitățile de exprimare a diferențelor politice și sociale au devenit mult mai puțin politicoase. Diplomația și viziunea au devenit elemente deficitare. În prezent a câștiga înseamnă să îl vezi pe altul doborât la pământ. Posibilități limitate pentru compromis, consolidarea conexiunilor și realizare a consensului, reprezintă un obstacol semnificativ pentru gestionarea intereselor divergente din societate într-o manieră pașnică și armonioasă.

Fixarea pe criteriul de etnie denaturează dezbaterile, transformând o discuție pe subiectul dezvoltării economice, politice și sociale într-un schimb reciproc de resentimente, combinat cu retorica „noi versus ei”. Necesitatea unor măsuri urgente în această direcție este subliniată și de faptul că, odată cu trecerea timpului, polarizarea devine tot mai greu a fi corectată. Analiza lui Somer⁴ a fenomenului polarizării etnice descrie modul în care anumite viziuni exprimate inițial doar la nivel individual, treptat au reușit să devină o parte integrantă a societății în general. Atunci când polarizarea etnică atinge un nivel critic în societate, efectul bulgărelui de zăpadă ar putea să declanșeze diverse scenarii nedorite. Incapacitatea de a genera acel liant angajant și puternic va duce la apariția altor manifestări adverse.

Creșterea inegalităților, a corupției și a nedreptății este un mix inflamabil într-un mediu instabil. Luptele politice nu sunt ceva neobișnuit pentru Republica Moldova. Pe parcursul ultimilor ani, taberele politice adverse deseori se încleștau în luptă. Dar deoarece scindarea interetnică a societății din Moldova captează tot mai mult atenția politicienilor, precum și a reprezentanților societății civile și a mediului academic, există temerea că fiecare ciclu electoral devine mai problematic decât cel precedent, lăsând în urma-i consecințe serioase și dureroase asupra structurii democratice a societății din Moldova.

Modele de vot și preferințele politice ale minorităților etnice

Deși se pare că problemele cele mai stringente par a fi aceleași pentru toți cetățenii moldoveni, inclusiv grupurile etnice minoritare, totuși se observă o diferență semnificativă în tiparele de vot a diferitor grupuri etnice. Sărăcia, creșterea prețurilor, șomajul și viitorul copiilor reprezintă principalele motive de îngrijorare pentru mai mult de 30% de moldoveni, indiferent de etnie. Relațiile interetnice reprezintă un motiv imediat de îngrijorare pentru doar 7% sau mai puțin¹. Ținând cont de spectrul limitat de alternative reale politice, astfel de probleme comune ar trebui, teoretic, să se manifeste prin tipare de vot asemănătoare.

Totuși, preferințele de vot în rândul minorităților etnice sunt foarte diferite. Aceștia reprezintă practic 25% din numărul total de populație, inclusiv ucrainenii (6.6%), rușii (4.1%), găgăuzii (4.1%), bulgarii (1.9%), și romii (0.3%), care sunt principalele grupuri etnice. Vom ilustra aceste diferențe luând drept exemplu Taraclia și Găgăuzia – regiuni și circumscripții electorale în cadrul cărora minoritățile etnice reprezintă majoritatea electoratului. ACUM a câștigat 26.8% din voturi conform numărării pe circumscripții naționale, pe când PSRM a luat 31.2%. În contrast, rezultatele alegerilor denotă o poziție foarte pronunțată de susținere a partidelor pro-rusești și practic o lipsă totală de susținere pentru partidele proeuropene, atât în Taraclia cât și în Găgăuzia (inclusiv Comrat și Ceadâr-Lunga).

În regiunile menționate, Partidul Socialist a obținut între 57-75% de voturi în circumscripțiile uninominale. La nivelul circumscripției naționale, socialiștii au acumulat în aceste trei raioane între 78-88% din voturi². Pentru comparație, blocul proeuropean ACUM a câștigat 0.5%-1.1% din votul național în aceste circumscripții, și 0.3% în Comrat. În Taraclia și Ceadâr-Lunga ACUM nici nu a înaintat un candidat. Aceste date demonstrează un suport foarte scăzut pentru blocul proeuropean ACUM, pe de o parte, și susținere pronunțată pentru partidul pro-rus al socialiștilor.

Potrivit rezultatelor unui sondaj³ realizat în 2016 doar pentru regiunile Taraclia și Gagauzia, cele mai stringente probleme pentru locuitorii din aceste regiuni corespund cu datele colectate în cadrul sondajelor naționale pentru populația generală. Printre cele mai importante au fost menționate creșterea de prețuri, șomajul, sărăcia și viitorul copiilor. Mai mult de 40% din respondenți au menționat că acestea sunt principalele probleme care prezintă motive de îngrijorare⁴. Mai puțin de 2% din respondenți au menționat relațiile interetnice drept un motiv de îngrijorare. Astfel, deși problemele cu care se confruntă minoritățile etnice se pare că sunt aceleași ca și pentru populația generală, soluțiile văzute de aceștia ar putea să fie propuse de diferiți actori politici cu vectorii de politică externă diametral opuse.

Aproape 70% din populația din Găgăuzia și Taraclia se consideră a fi parte a societății moldovenești. Un astfel de procent indică un nivel de integrare ridicat al minorităților naționale. În același timp, viziunile acestora cu privire la vectorul geopolitic al țării sunt foarte diferite. În medie, 64.9% din rezidenți consideră că Republica Moldova aparține lumii rusești, iar aproape 2% o văd ca aparținând Europei. Aceste viziuni le modelează și preferințele politice ale acestora. 33.4% văd viitorul Moldovei în cadrul Rusiei, și doar 17.3% văd viitorul Moldovei în calitate de stat independent și unitar.

¹ <http://ipp.md/2018-12/sondajul-sociologic-barometrul-opinieii-publice-noiembrie-2018/>

² http://alegeri.md/w/Partidul_Sociali%C8%99tilor_din_Republica_Moldova_la_alegerile_parlamentare_din_2019

³ <http://ipp.md/wp-content/uploads/2016/04/SondajGagauziaTaraclia2016.pdf>

⁴ <http://ipp.md/wp-content/uploads/2016/04/SondajGagauziaTaraclia2016.pdf>



Viziunile acestora cu privire la europenizare sunt, de asemenea, izbitor de diferite. 73.6% consideră că prin semnarea Acordului de Asociere cu UE, Moldova și-a pierdut parțial suveranitatea, iar 71.3% sunt de părere că Moldova ar trebuie să renunțe la AA. Aceste preferințe geopolitice au fost exploatare de către partidele politice, astfel încât majoritatea covârșitoare a rezidenților acestor două regiuni au votat pentru socialiști, asigurându-le o victorie zdrobitoare.

Alegeri Parlamentare

Alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 s-au desfășurat într-o atmosferă caracterizată prin nivelul scăzut al încrederii cetățenilor în instituțiile statului, situație agravată de invalidarea rezultatelor alegerilor anticipate pentru funcția de primar a municipiului Chișinău în 2018, de introducerea unui nou sistem electoral mixt în lipsa unui consens politic larg, precum și de lipsa de încredere în sistemul judiciar.

Acest scrutin electoral a avut loc în condiții noi de sistem electoral mixt. În absența unor dezbateri publice incluzive, a consensului larg și a consultărilor cu actorii relevanți, partidul de guvernământ de la acea etapă (PDM) a introdus amendamente în Codul Electoral, schimbând sistemul de la un sistem de vot proporțional la un sistem de vot mixt. În cadrul scrutinului electoral din 24 februarie 2019, 50 de deputați dintr-un număr total de 100 au fost aleși prin reprezentare proporțională în baza listelor de partid în cadrul unei singure circumscripții naționale, iar ceilalți 51 de deputați au fost aleși în circumscripții uninominale prin sistemul pluralității simple. După examinarea modificărilor electorale propuse, care ulterior au și fost puse în aplicare, Comisia de la Veneția și-a exprimat concluzia că schimbarea sistemului electoral ‘nu este recomandabilă la etapa actuală’ din cauza unor îngrijorări considerabile cu privire la contextul politic la acel moment, dar și cu privire la faptul că opțiunea de pluralitate simplă ar putea face posibile “influențe nedorite și manipulări asupra candidaților electorali din partea oamenilor de afaceri influenți sau a altor actori care ar urmări interesele lor proprii, individuale.”⁵

Mai mult decât atât, au existat temeri că alegerile respective ar putea deveni o altă bătălie cu retorică dezbinătoare de „noi *versus* ei”, mai degrabă decât o competiție politică bazată pe dezbateri constructive dintre principalele forțe politice din țară. Următoarele secțiuni prezintă o analiză a discursului și acțiunilor principalilor actori politici în timpul și după campanie, ceea ce ne va permite să cercetăm profunzimea fenomenului de polarizare.

Discursul politic în cadrul campaniei electorale

Elitele politice mențin polarizarea societății, aceasta devenind îndeosebi de acută în perioadele campaniilor electorale. Focusându-se pe geopolitică și divergențe în ceea ce privește politica externă, mai mult decât pe politicile interne și problemele stringente de acasă, politicienii exploatează diferențele existente și aprofundează în continuare fragmentarea etnică și lingvistică a țării. Astfel elitele politice reușesc să sustragă atenția societății de la problemele comune, având astfel posibilitatea de a-și urmări interesele private

⁵ Raportul final al misiunii de observatori electorali din partea ODIHR, 22 mai 2019, <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova/420452?download=true>

înguste în detrimentul soluționării problemelor practice care ar permite îmbunătățirea situației socioeconomice dezastruoase din țară.

În 2014, Misiunea de observatori electorali din partea ODIHR a concluzionat că precedenta campanie electorală parlamentară „s-a axat în linii mari pe probleme de ordin geopolitic, precum apropierea de Uniunea Europeană sau de Uniunea Vamală Euro-asiatică.” Potrivit lui Emin Önen, Coordonator Special și lider al misiunii de observatori din partea OSCE, geopolitica a reprezentat „un element central al campaniei” în 2014.⁶

Totuși, campania din 2019 a fost una diferită. Aceasta s-a axat mai puțin pe geopolitică. Misiunea de observatori electorali din partea ODIHR au constatat în cadrul raportului de monitorizare final că mesajele-cheie ale campaniei s-au axat pe subiecte precum locuri de muncă asistență socială, pensii, migrație, combaterea corupției, starea economiei etc. Cel mai important, „chestiunile geopolitice și orientarea politicii externe a Moldovei s-au bucurat de mai puțină atenție în discursul politic.”⁷ Deși per general diversitatea tematicilor abordate în cadrul campaniei a fost destul de mică – la fel ca și în alte campanii – totuși de data aceasta astfel de subiecte precum integrarea europeană, vectorul de politică externă a Republicii Moldovei, soluționarea conflictului transnistrean, au fost abordate doar ocazional atât pe platformele online cât și în presa scrisă, se declară într-un raport de monitorizare a mijloacelor de informare în masă⁸.

Cu toate acestea, geopolitica rămâne a fi unul dintre mesajele-cheie în cadrul campaniei, în special în cazul PSRM – unul dintre principalii actori politici care promovează cu preponderență discursul geopolitic, alături de PDM – dar și în cadrul altor partide mai mici.⁹ Patru din cele zece obiective prioritare formulate de către PSRM în cadrul campaniei electorale s-au axat pe problemele politicii externe: (a) desfășurarea unei politici externe echilibrate prin restabilirea parteneriatului strategic al Moldovei cu Federația Rusă prin aderarea în calitate de membru la Uniunea Economică Euro-asiatică, (b) stoparea integrării NATO, (c) aplanarea conflictului transnistrean și (d) interzicerea partidelor și a mișcărilor care pledează pentru unire cu România.

Această schimbare a discursului politic în cazul majorității actorilor politici, transferând atenția de la geopolitică la problemele interne ale țării, ar putea avea explicații multiple. În primul rând, poate fi observată oboseala societății de discursul politic predominant geopolitic. Pe parcursul ultimilor patru ani PDM și PSRM au exploatat această gogoriță geopolitică pentru a crea o imagine distorsionată în cadrul UE cu privire la principalele amenințări cu care se confruntă țara, sustrăgând astfel atenția cetățenilor de la principalele probleme legate de dezvoltare. Acest discurs exagerat a fost respins de către opoziția politică extraparlamentară proeuropeană care au insistat asupra faptului că problemele interne trebuie să fie subiectul-cheie al discuțiilor și dezbaterilor, cu următorul scop: de a readuce democratizarea pe agenda Republicii Moldovei, dar și pentru a-și mări șansele în cadrul alegerilor prin abordarea unor probleme de care cetățenilor simpli le pasă mai mult. Potrivit staff-ului ACUM, concentrarea pe problemele interne precum ar fi desființarea sistemului oligarhic instalat de către PDM, fostul partid de guvernământ, și evitarea retoricii geopolitice, au fost caracteristice abordării strategice ale PAS și DA în cadrul acestui scrutin.

⁶ <https://www.osce.org/odihr/elections/128526>

⁷ <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova/420452?download=true>

⁸ <http://alegeri.md/images/e/e3/Raport-final-mass-media-cii-api-alegeri-parlamentare-2019.pdf>

⁹ Democrația Acasă, Partidul Liberal, Partidul Național Liberal și mișcarea Antimafie se axează pe dezideratul unirii cu România.



În al doilea rând, Moldova a aplicat sistemul electoral mixt pentru prima dată de la dobândirea independenței. În democrațiile dezvoltate, acest sistem i-ar aduce pe politicieni mai aproape de cetățeni prin acordarea unei atenții sporite problemelor stringente la nivel local. Deși noul sistem electoral a fost criticat cu vehemență de către societatea civilă, partidele de opoziție, dar și de către comunitatea internațională, anumite elemente de noutate față de campaniile anterioare pot fi remarcate. Pentru a avea posibilitatea de a concura în cadrul circumscripțiilor uninominale, partidele politice ar urma să se adreseze într-un mod mai consecvent electoratului local destul de apatic. Aceasta era îndeosebi de important pentru acele partide și candidați electorali care nu au avut acces la resursele din bugetul de stat. Resursele administrative au fost abuzate masiv, în special de către partidul de la guvernare, PDM, pentru a-și asigura șansa de a câștiga mai multe voturi în cadrul circumscripțiilor uninominale, pe când partidele de opoziție nu au avut un astfel de ‘lux’ la dispoziție.

În general, în cadrul acestei campanii au fost organizate mai multe activități la nivel local. Cea mai răspândită activitate în cadrul campaniei electorale, în cazul tuturor partidelor, au fost întâlnirile cu alegătorii (51% din toate activitățile de promovare)¹⁰. Întâlnirile electorale ale PDM au reprezentat 63% din totalul activităților (549 de întâlniri cu alegătorii raportate în total), în cazul PSRM – 46% sau un număr total de 336 de întâlniri, ACUM – 57% sau 179 de întâlniri, Partidul Politic „Șor” – 37% sau 103 de întâlniri. Totuși, voturile acumulate de către cele trei partide de top au fost distribuite practic uniform. La evenimentele din cadrul campaniei în mare parte candidații au prezentat programele propuse la nivel național¹¹, ceea ce indică un nivel slab de pregătire a actualilor politicieni în a înțelege cum să abordeze problemele de nivel local într-un mod mai eficient. Ambele explicații sunt plauzibile, deși au pondere diferită. Prima, și anume oboseala societății de discursurile geopolitice care practic au deturnat agenda de reforme interne, este mai credibilă în contextul în care democrația fragilă din Moldova este incapabilă să aducă în prim plan beneficiile unui sistem electoral mixt de care profită democrațiile avansate.

În același timp, candidații au continuat să utilizeze în cadrul campaniei electorale discursul de ură și elemente de discriminare. Astfel de cazuri au fost mult mai numeroase decât în campaniile anterioare. În ceea ce privește tipurile de discurs de ură, în circa 40% din cazurile identificate este vorba de prejudecăți sexiste și stereotipuri bazate pe gen. În afară de această, au fost înregistrate cel puțin 12 situații în care concurenții electorali au generat mesaje care incitau la ură și discriminare, potrivit Promo-Lex¹². Astfel de incidente alimentează tensiunile și polarizează tot mai mult societatea.

Rezultatul alegerilor în aceste regiuni, unde minoritățile etnice reprezintă un procent considerabil din populație, reflectă tiparul tradițional de vot și anume votarea în bază de preferințe geopolitice. Aceste tendințe apar într-un spațiu mediatic dezechilibrat, cu surse limitate de informare accesibile spectatorului de rând. Fiind întrebați în ce limbă preferă localnicii din Taraclia și Găgăuzia să privească știrile, se observă o preferință masivă pentru limba rusă – 97.5% și respectiv, 91.1%. Doar 1.8% și respectiv, 2.4% urmăresc știrile în limba română¹³. Aceste cifre vin într-un contrast major cu media națională, conform căreia 53.6% din populație urmăresc știrile din posturile TV și radio moldovenești, iar 28.6% din posturile

¹⁰ https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/04/Raportul_final_alegeri_parlamentare_2019_Eng.pdf

¹¹ <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova/420452?download=true>

¹² https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/04/Raportul_final_alegeri_parlamentare_2019_Eng.pdf

¹³ <http://ipp.md/wp-content/uploads/2016/04/SondajGagauziaTaraclia2016.pdf>

TV și radio rusești¹⁴. Posturile TV nu se pot bucura de ratinguri înalte în comparație cu atractivitatea și calitatea înaltă a posturilor TV rusești atât de populare în Taraclia și Găgăuzia, astfel încât pe lângă avantajul lingvistic de care se bucură, acestea de asemenea conturează conținuturile și mesajul transmis.

Participarea minorităților naționale

Partidele și candidații electorali au evitat să aducă în discuție situația minorităților naționale în această campanie.¹⁵ Totuși, datorită schimbării sistemului electoral, minoritățile naționale au avut parte de mai multe posibilități de a participa ei înșiși sau de a fi propuși ca și candidați din partea partidelor în cadrul circumscripțiilor uninominale. Deși cadrul legal le permite minorităților naționale să participe în alegeri în condiții egale, cerințele existente la nivel regional cu privire la înființarea partidelor politice precum și pragul de 6% pentru accesarea în Parlament prezintă dificultăți în reprezentarea minorităților din cadrul regiunilor. Astfel de bariere le subminează posibilitățile de a fi reprezentați politic.¹⁶

Mai mult decât atât, cadrul legal existent nu prevede nici un mecanism special de suport pentru a facilita reprezentarea politică a minorităților. Doar câteva partide politice au inclus un număr mic de reprezentanți ai minorităților în listele de partid sau au înaintat astfel de candidați în circumscripțiile uninominale.¹⁷ 23 din 101 deputați nou aleși s-au autoidentificat drept reprezentanți ai minorităților naționale.¹⁸

Discursul post-campanie electorală

Pe parcursul următoarelor luni de după alegerile parlamentare, până în iunie 2019, când Parlamentul a avut timp pentru a negocia o nouă coaliție de guvernare, dialogul dintre partide a fost unul limitat. Absența oricăror negocieri formale dintre partidele care au acces în Parlament reflectă cu exactitate dispoziția scizionistă din societate. Inițiativele și propunerile timide din partea diverșilor actori, cu privire la formarea unei coaliții nu au asigurat o dinamică pozitivă în acest sens. În rezultat, pe parcursul acelor trei luni țara s-a pomenit într-o tăcere politică.

În trecut, cooperarea politică dintre partide a avut consecințe negative, fie prin diminuarea rolului acestora pe arena politică, fie prin perimarea acestora. În 2005, Partidul Popular Creștin Democrat a votat în Parlament pentru candidatul la funcția de președinte propus de către Partidul Comunist. Creștin-Democrații nu și-au mai recuperat niciodată vechile poziții după acest pas, electoratul acestora acuzându-l pe liderul PPCD de o trădare de neiertat¹⁹. În 2017, Partidul Popular European din Moldova a acceptat coaliția cu Partidul Democrat (principalul partid de la guvernare în acea perioadă). Această coabitare s-a dovedit a fi atât de nocivă, încât PPEM nici nu a mai participat în cadrul alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019. Votanții de pe părțile opuse ale baricadei manifestă o tendință de a penaliza orice acțiune care ar duce la compromis sau dialog între diferite grupuri politice. Costurile

¹⁴ <http://ipp.md/2018-12/sondajul-sociologic-barometrul-opinii-publice-noiembrie-2018/>

¹⁵ <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova/420452?download=true>

¹⁶ <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova/420452?download=true>

¹⁷ PSRM - 41 %; PCR - 31 %; ACUM - 5 % și PDM - 4 %.

¹⁸ PSRM 17 din 35 deputați; ACUM 2 din 26; Partidul Șor 2 din 7; și PDM 1 din 30.

¹⁹ http://www.bbc.co.uk/romanian/news/story/2005/04/050406_ppcd_vot.shtml



politice potențial foarte înalte a unor atare compromisuri minimalizează probabilitatea acestora să se realizeze, creând în continuare obstacole pentru cooperarea dintre partide.

Dar ținând cont de faptul că ultimele alegeri parlamentare au pus un accent mai mic pe geopolitică, atenția politicianilor fiind axată pe alte domenii de interes precum dezvoltarea locală²⁰, lipsa dialogului este de interes. S-ar părea a fi justificată ipoteza că, pornind de la agenda fără multă geopolitică și cu o dorință anunțată de politicieni de a ameliora situația cetățenilor, ar urma să fim martori la mai multe combinații politice în acest interval de timp – în special atunci când există un consens național cu privire la cele mai stringente probleme cu care se confruntă în prezent moldovenii în viața de zi cu zi. Criza politică, constituțională și socială care s-a resimțit în Republica Moldova la începutul lunii iunie 2019 este un rezultat direct al incapacității elitelor politice de a se antrena într-un dialog înainte ca să fie deja prea târziu. Chiar și după ce a devenit clar că nu exista o altă soluție pentru problema unui Parlament fără o majoritate clară ar fi un dialog constructiv între partidele câștigătoare în alegeri, fiecare partid politic s-a arătat mult mai interesat de a se adresa în continuare exclusiv propriului electorat exploatănd în continuare discursul public scizionist.

Declarațiile și acțiunile prezentate în Tabelul 1 nu pot fi considerate constructive și fără îndoială au un rol important în sporirea polarizării politice la nivelul întregii țări. Există două motive de bază de ce acestea reprezintă o problemă. În primul rând, acestea transmit o încredere greșită că succesul unora nu este afectat de insuccesul altora. Cu toate acestea, în contextul peisajului politic, unde nici un partid nu și-a asigurat numărul necesar de voturi care i-ar permite să guverneze de sine stătător, nu există nicio altă soluție decât de a accepta un anumit grad de cooperare reciprocă. În al doilea rând, astfel se creează așteptări neîntemeiate în societate. Dat fiind faptul că societatea reprezintă

un organism viu, care este capabil să se schimbe și să se adapteze, este important ca cetățenilor să le fie create niște așteptări adecvate, realiste și oportune. Clasa politică ar trebui să îi convingă pe cetățeni de necesitatea acceptării dialogului și a incomodităților aferente acestuia, ceea ce vine în contradicție directă cu ceea ce auzim în discursul politic actual. Doar printr-o interacțiune sporită cu persoanele ce împărtășesc viziuni diametral opuse poate fi asigurat gradul necesar de respect pe care să îl manifeste cetățenii față de ceilalți.

Lecțiile istoriei sunt dureroase în sine, totuși o polarizare accentuată a societății duce la imposibilitatea de a descoperi lecțiile relevante din greșelile trecutului, fiind în stare să

Tabelul 1. Exemple de acțiuni polarizante din perioada post-electorală

- Pe 27 februarie 2019, trei zile după alegerile parlamentare, unul dintre co-liderii blocului ACUM a reiterat angajamentul de a nu accepta nicio coaliție cu partidele care au acces în Parlament;
- În multiple ocazii, liderii politici au declarat gradul de toleranță zero pentru alte partide politice;
- În cadrul unei întâlniri cu Președintele Moldovei, membrii unui fost partid de opoziție au refuzat să îi strângă mâna;
- Partidul Democrat și liderul acestuia, Vladimir Plahotniuc, au dispărut din spațiul public pentru o perioadă de peste opt săptămâni.

²⁰ Nota Analitică IPRE nr. 3/2019: Adio vot geopolitic?, Mihai Mogâdea, <http://ipre.md/2019/04/26/nota-analitica-nr-32019-adio-vot-geopolitic/>

servească drept o scânteie. Deși până în prezent Republica Moldova s-a bucurat de relații interetnice tolerante, această coexistență armonioasă nu ar trebuie luată drept ceva de la sine înțeles, deoarece societățile cu diversitate etnică tind să se confrunte cu o probabilitate mai mare de conflicte interetnice și un nivel mai mare de instabilitate politică²¹. Respectiv, dacă taberele adverse nu vor găsi puncte de tangență, fiecare va rămâne în continuare să creadă în povestea sa și să tragă concluziile sale. Polarizarea tot mai pronunțată va amenința în continuare temelia democrației și va eroda în continuare încrederea cetățenilor în instituțiile statului, în special dacă retorica înflăcărată nu va fi înlocuită printr-o abordare pragmatică și dorință de a face compromisuri.

Oportunități pentru schimbare

În prezent, provocarea constă nu doar în capacități umane reduse, instituții disfuncționale sau soluții de politici publice nesatisfăcătoare. Societății moldovenești îi lipsește o idee-liant care ar unifica țara. Punctul de cotitură în acest proces plin de provocări a fost semnarea Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și UE. Semnarea acestui Acord a servit drept un semnal puternic al angajamentului asumat de către Moldova în realizarea programului ambițios de reformare economică și socială, pe de o parte, dar și al angajamentului UE de a oferi susținere Moldovei în acest efort.

Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană este de fapt o foaie de parcurs pentru modernizarea întregii societăți. Aceasta reprezintă o cale pe care Republica Moldova trebuie să o urmeze pentru consolidarea democrației și dezvoltării durabile. În loc de a se fixa prea mult pe dilema la care uniune să adere, elitele politice ar putea folosi această foaie de parcurs pentru a implementa politici durabile prin care să asigure: sporirea integrității sistemului judiciar, restabilirea încrederii publice în instituțiile statului, sporirea eficienței serviciilor de sănătate, introducerea unor abordări inovatoare în procesul de instruire și cercetare, reconstrucția sau lărgirea drumurilor sau a podurilor. Valorile consfințite în Acordul de Asociere precum supremația legii, libertatea exprimării, demnitate umană și democrație sunt general acceptate în societatea moldovenească. Astfel, documentul respectiv oferă o posibilitate de modernizare unică. Implementarea acestuia ar trebui să genereze un dialog și dezbateri cu privire la dezvoltarea politică, socială și economică a țării, astfel încât să beneficieze toate grupurile etnice. Alăturarea la una dintre taberele etnice divizate tot mai pronunțat în Moldova va aduce rezultate doar pe termen scurt, dar pe termen lung o astfel de strategie ar fi în detrimentul tuturor părților: politicieni, cetățeni, societate civilă și statul ca atare, deoarece polarizarea va cauza în continuare reducerea numărului de posibilități pentru compromis și consens.

Legitimitatea unui Guvern este consolidată atunci când forțele politice de la guvernare sunt capabile să vadă dincolo de identitatea politică și asigurarea de voturi, apropiindu-i pe oameni. Pentru a consolida relațiile interetnice, guvernarea nu ar trebui să se teamă să propună politici sensibile, chiar dacă acestea ar ridica semne de întrebare. Recunoașterea problemei, mai degrabă decât ignorarea acesteia, poate să ajute la identificarea soluțiilor corecte necesare pentru reducerea sciziunilor interetnice.

²¹ Okediji, Tade O. "The Dynamics of Ethnic Fragmentation. A Proposal for an Expanded Measurement Index." *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 64, no. 2, 2005, pp. 637–662



Prin sporirea capacităților comunităților locale și prin promovarea unei participări veritabile în procesul decizional se poate reuși schimbarea situației instituționale în care este încurajată polarizarea. Statul ar urma să investească în capitalul uman, în educație și cercetare, și să promoveze avantajele cooperării interetnice la nivelul administrațiilor serviciilor publice. Capcanele trecutului ar trebui să fie evitate prin declanșarea unei dezbateri autentice cu privire la necesitatea îmbunătățirii reprezentării grupurilor etnice, dar și cu privire la necesitatea studierii limbii române, ceea ce va întări capacitatea acestora la nivel comunitar de a participa în procesele decizionale atât în localități cât și la nivel național. Bazându-se pe o sursă mai largă de cunoștințe și experiență, Guvernul va spori gradul de încredere al cetățenilor în instituțiile statului. Cunoașterea mai bună a limbii române va facilita participarea economică, socială și democratică în societate a reprezentanților diferitor grupuri etnice.

Consolidarea însușirii la nivel local și extinderea dialogului interetnic la nivel local este un element esențial pentru îmbunătățirea coeziunii sociale. Cetățenii Republicii Moldova, la fel ca oriunde, sunt preocupați de probleme precum existența locurilor de muncă, creșterea economică, asigurarea cu locuințe sau politici de sănătate. Obiectivul național de consolidare a relațiilor interetnice trebuie să cuprindă o componentă locală mai pronunțată. Împuternicirea grupurilor locale precum sunt reprezentanții societății civile și consilierii locali va asigura un proces decizional în care sunt luate în considerare nevoile reale din teritoriu. În acest mod poate fi redusă povara birocratică, iar eficiența cheltuielilor publice, din contra, majorată.

Actorii politici trebuie să își modifice retorica cu privire la procesul de integrare europeană. Este o practică nocivă de a prezenta UE în calitate de panacee sau, din contra, un „bau-bau”, de fiecare dată când se apropie alegerile. Dacă actuala guvernare dorește să asigure ireversibilitatea progresului Republicii Moldova către apropierea de UE, aceasta ar trebui să întreprindă acțiuni pentru a-și asigura susținerea din partea actualilor sceptici care provin din diverse grupuri etnice — dar nu să încurajeze retorica de dezbinare care va continua să scindeze populația în tabere adverse. În loc să excludă categorii întregi de alegători, clasa politică ar trebui să interacționeze cu aceștia și să încerce să înțeleagă raționamentele celor care au temeri sau rezerve cu privire la europenizarea Republicii Moldova. În trecut, discursul politic și agenda publică erau concentrate în mare parte pe geopolitică, mai puțin vorbindu-se despre procesul de construire a unei societăți echitabile și despre modul în care valorile europene și respectul față de statul de drept ar putea servi drept un fundament pentru a construi în Republica Moldova un stat în care fiecare să prospere. Pentru a-i convinge și a atrage de partea sa grupurile etnice sceptice, normele discursului public folosit de către politicieni ar trebui să fie rescrise, iar practica ineficientă a partidelor de a se concentra pe geopolitică în detrimentul programelor și politicilor de modernizare trebuie deștrădăcinată.

Sectorul antreprenorial ar putea, de asemenea, să joace un rol mai încurajator și de catalizator în sensul consolidării relațiilor interetnice în contextul asocierii Republicii Moldova cu UE. În 2017, 65%¹⁴ din toate exporturile au fost direcționate către UE. Rata exporturilor către UE a înregistrat o tendință ascendentă pe parcursul ultimilor ani. În 2018 rata exporturilor către UE a depășit pentru prima dată 70%¹⁵. Totuși doar datele și cifrele abstracte cu privire la beneficiile de implementare a Acordului de Asociere nu sunt eficiente pentru a schimba atitudini și opinii. Chiar dacă statisticile demonstrează că Acordul este benefic pentru economia țării, grupurile etnice consideră că aceasta funcționează pentru alte grupuri, dar numai nu pentru ei. Domeniul de afaceri ar putea să își asume un rol important în acest

sens, adresându-se direct cetățenilor cu privire la impactul pozitiv al accesului direct la piața UE, care înseamnă vânzări, exporturi și venituri mai mari.

Sunt necesare schimbări la nivel de atitudini în întreaga societate, inclusiv în cadrul elitelor politice, pentru a crea împreună un viitor nou pentru toți în pofida diferențelor percepute. A-i învinui pe „ei” este o abordare contraproductivă, deoarece acel „ei” devine „noi” pentru cei aflați de partea opusă. În schimb o abordare de „tu și eu” ar putea să contribuie la îmbunătățirea relațiilor. Această schimbare de paradigmă va ajuta societatea să depășească problema polarizării și sciziunii politice. Identificarea unor scopuri comune poate avea un rol important în atingerea unui nivel mai înalt de colaborare și a unor înțelegeri reciproce pe termen lung. Și aici nu este vorba despre un armistițiu sau despre obligativitatea de a cădea de comun acord în toate lucrurile, mai degrabă este vorba despre capacitatea de a conversa fără a fierbe de furie.

Rolul suportului UE în depășirea polarizării identităților

Un sentiment comun de apartenență este considerat a fi un element crucial pentru asigurarea coerenței, a solidarității dintre statele membre ale UE și a populației respective, dar și pentru asigurarea acceptării și a legitimității Uniunii Europene și a politicilor acesteia. Crearea unei identități europene comune a fost o prioritate pentru UE începând cu anii 1970. Totuși, în pofida investițiilor masive în politicile de coeziune, identitățile naționale/regionale/locale se dovedesc a fi mult mai puternice. Astfel, problema polarizării nu este specifică doar pentru Republica Moldova. În următoarea secțiune vor fi explorate lecțiile europene de abordare a unor astfel de probleme.

Construirea identității europene

Uniunea Europeană are o tradiție îndelungată de formulare și implementare a politicilor de coeziune în statele-membre. De fapt, fondurile în valoare de EUR 351.8 mlrd pentru politici de coeziune reprezintă aproape o treime din fondurile totale ale UE pentru 2014 - 2020¹⁶. Fondul Social European, unul din instrumentele politicii europene de coeziune, este explicit dedicat sporirii integrării sociale și luptei împotriva discriminării. UE urmărește consolidarea nu doar a domeniilor precum educația, relațiile de muncă, mediul, dar și promovarea solidarității europene, ajutând regiunile dezavantajate să recupereze decalajul. Acest instrument de politici este considerat a fi o măsură esențială pentru a favoriza buna înțelegere între diferite grupuri etnice și naționalități europene, creând astfel o temelie solidă pentru proiectul european ca atare și creând așa-numita identitate europeană.

Cu toate acestea, diverse studii arată că relația dintre proiectele de coeziune, înțelegerea reciprocă dintre diferite grupuri etnice și naționale, și crearea identității europene este una foarte complexă, iar obiectivele politicii de coeziune a UE nu sunt ușor a fi atinse. În pofida suportului prin intermediul fondurilor de coeziune pentru zonele structural slabe, totuși susținerea față de UE este în continuare mai proeminentă în regiunile mai dezvoltate care beneficiază de un volum mai mic de susținere financiară¹⁷. Proiectele locale transfrontaliere și/sau cu participarea diferitor grupuri etnice și naționale deseori creează o imagine mai pozitivă a celorlalte grupuri. Totuși acest impact deseori se limitează la contacte personale și nu este neapărat transferabil într-un context politic mai larg. Studiile, de asemenea, arată



că o conștientizare a faptului de a fi un beneficiar direct al politicilor UE asigură o viziune mai pozitivă cu privire la UE decât ar fi posibil doar în cazul cunoașterii politicilor și măsurilor UE¹⁸. Atunci când se referă la statele Parteneriatului Estic, cercetătorii deseori fac trimitere la statele-membre din Europa centrală și de est, care au aderat la UE după sfârșitul Războiului Rece. Aceste state, cu moștenire post-sovietică sau post-socialistă au trecut printr-un proces complex de transformări politice, economice și sociale. Abordarea actuală față de statele din cadrul Parteneriatului Estic se bazează pe experiența proceselor de integrare din aceste țări. Totuși, în viitorul apropiat nu se prevede acordarea acestora statutului de țări membre a UE—oferta constă, potrivit lui Romano Prodi, fostul președinte al Comisiei Europene, în “totul cu excepția instituțiilor.”

Statele din Europa centrală și de est, la fel ca și statele din vecinătatea UE, au în spate o istorie complexă cu privire la identitate, limbă și teritoriu. Totuși, în aceste țări s-a creat o identitate destul de stabilă bazată pe o majoritate națională, fiind posibilă finalizarea proceselor de creare a statalității. Acestea s-au întâmplat pe fondul unei dorințe puternice de integrare europeană. Minoritățile etnice (și non-etnice) nu au încercat să oprească crearea acestor state centrate în jurul unui grup național majoritar. Principala provocare pentru aceste țări odată cu căderea Cortinei de Fier a constat în tranziția sistemelor, aliniindu-le la Criteriile de la Copenhaga, și construirea unei identități europene. Cel din urmă element rămâne a fi de departe cel mai complicat și de lungă durată nu doar pentru statele-membre noi. Acesta este privit ca un pilon al stabilității europene, în special în perioadele de criză. Eforturile UE de a crea o identitate europeană se bazează pe experiența creării de identitate în statele naționale. UE face referire la valorile comune, istoria și simbolurile comune. Spre deosebire de identitățile formate în cadrul statelor naționale, UE pune accentul pe diversitate, acordând prioritate *demos*-ului față de *ethnos*, asigurând legătura dintre numeroasele grupuri etnice și culturale care locuiesc pe teritoriul UE. Cu toate acestea, cercetătorii și politicienii nu au reușit să ajungă la un numitor comun asupra faptului dacă identitatea comună europeană este o condiție sau un produs al proiectului de integrare realizat cu succes.

În 2012 în cadrul unei analize a propriilor politici, Comisia UE a identificat două modele de construire a identității europene. Prima, o abordare culturalistă de sus în jos bazată pe valorile europene și modul în care acestea se manifestă în practică și în politici. Și a doua, o abordare structuralistă de jos în sus bazată pe asocieri personală și interacțiune cu persoanele europene²⁴. Aceasta reflectă faptul că crearea identității poate fi susținută, dar nu forțată de către instituții. Eurobarometrul 2018 a dezvăluit că, pentru prima dată din anul 2010, mai mult de o jumătate din populația UE se consideră a fi cetățeni ai Europei²⁵. Cu toate acestea, identitățile naționale și cele regionale/locale rămân a fi în continuare mult mai puternice. Ținând cont de eforturile de decenii ale UE și de investițiile masive în politicile de coeziune, aceste rezultate sunt eterogene. În acest mod, lupta pentru păstrarea propriului sentiment de identitate nu este ceva caracteristic doar societății moldovenești. Cultura și identitatea reprezintă elemente importante pe care oamenii pun un preț mare, indiferent dacă aceștia locuiesc în UE sau în Republica Moldova. Și chiar dacă construirea unei identități europene reprezintă un proces în desfășurare, Republica Moldova ar avea ce învăța din experiența UE, în special în ceea ce privește dezvoltarea proiectelor de consolidare a bunei guvernări la nivel local și finanțare a comunităților locale.

Concluzii

Diviziunile geopolitice între est și vest vor genera în continuare dezbateri aprinse. Însă, aceste dezbateri trebuie să pornească de la prioritatea comună de îmbunătățire a vieții cetățenilor Republicii Moldova și nu din interese geopolitice înguste. Diferențele în legătură cu politicile promovate sunt inerente oricărei societăți democratice, dar nu și exploatarea tensiunilor dintre diferite grupuri etnice. Dezbateră cu privire la viitorul țării nu ar trebui să se desfășoare dintre grupul etnic majoritar și cele minoritare, dar între cetățenii Republicii Moldova.

Pe reprezentanții minorităților etnice îi preocupă impactul pe care ar putea avea europenizarea asupra activităților cotidiene ale acestora, începând cu creșterea fructelor și a legumelor pentru a le vinde la piață, terminând cu posibilitatea de a primi educație în limba maternă și de a se bucura de respectul manifestat față de cultura și valorile acestora. Războaiele identitare din retorica politică a elitelor de la guvernare nu aduc nicio valoare adăugată și nu ar trebui să aibă loc în societate. Pe de altă parte, dialogul și implicarea au un potențial pozitiv de transformare.

Cea mai mare provocare în ceea ce privește mesajul de integrare europeană în Republica Moldova este faptul că acesta a devenit un subiect de gâlceavă într-o societate dezbinată. Această idee este direct asociată cu un conflict dintre „noi versus ei”, și mai puțin cu valorile pe care le promovează și cu conceptul complex de dezvoltare politică, socială și economică.

Europenizarea Republicii Moldova nu ar trebui în nici un caz să devină motiv pentru scindare pe criterii etnice, din contra – aceasta trebuie privită ca o oportunitate de a o folosi drept catalizator pentru eliminarea acestei rupturi. Europenizarea a făcut posibilă realizarea acestor obiective în multe state europene unde, aceasta reprezintă în primul rând un instrument al transformării bazat pe valori democratice și drepturile omului. Doar prin declarații retorice și prin asmuțarea grupurilor etnice unul împotriva altora, nu poate fi asigurată ireversibilitatea parcursului european al Republicii Moldova. Acest deziderat poate fi atins doar prin atragerea susținătorilor din toate grupurile etnice.

A sosit timpul ca politicienii să discute și să propună soluții care vor spori gradul de încredere al cetățenilor în viitorul țării, indiferent de origine etnică sau limbă vorbită. În caz contrar, cetățenii vor rămâne divizați în continuare, iar societatea va continua să rămână polarizată pe termen lung. Iar statul, până la urmă, va fi nevoit să plătească acest preț mare pentru eșecul politicienilor în a-și îndeplini funcțiile de bază pentru protejarea vieții cetățenilor săi și pentru prevenirea delapidării fondurilor publice.

Acordul de Asociere cu UE oferă posibilitatea modernizării societății în întregime. Acesta prezintă o foaie de parcurs pentru democratizarea și dezvoltarea țării. În loc de a se fixa prea mult pe dilema la care uniune să adere, elitele politice ar putea folosi această foaie de parcurs pentru a implementa politici durabile prin care să asigure: sporirea integrității sistemului judiciar, restabilirea încrederii publice în instituțiile statului, sporirea eficienței serviciilor de sănătate, aducerea unor abordări inovatoare în procesul de instruire și cercetare, reconstrucția sau lărgirea drumurilor sau a podurilor. Normele discursului public folosit de către politicieni ar trebui să fie rescrise, iar practica ineficientă a partidelor de a se concentra pe geopolitică în detrimentul programelor și politicilor de modernizare trebuie schimbată. Aceasta presupune un efort considerabil, dar care merită a fi făcut pentru a salva democrația, deja fragilă, în Republica Moldova.

Recomandări

Recomandări pentru autoritățile Republicii Moldova:

- Intensificarea eforturilor de elaborare a unor programe adresate consolidării relațiilor interetnice și a coeziunii sociale: (i) promovarea și sporirea ratei de studiere a limbii române; (ii) ameliorarea reprezentării diferitor grupuri etnice în structurile guvernamentale locale și centrale; (iii) creșterea oportunităților de angajare în sectorul public și privat;
- Numirea și atribuirea competențelor speciale unui consilier al Primului Ministru responsabil pentru monitorizarea politicilor interetnice care urmează a fi implementate la nivel național. În afară de aceasta, în orașele cu o rată mare a grupurilor interetnice, să fie desemnați viceprimari responsabili de relațiile interetnice;
- Îmbunătățirea cooperării cu autoritățile publice locale și susținerea proiectelor locale. Prin abilitarea grupurilor locale, precum reprezentanți ai societății civile și consilieri locali, se vor lua decizii care vor reflecta necesitățile reale din teritoriu.
- Identificarea modalităților de antrenare a sectorului antreprenorial în mai multe campanii informaționale, adresându-se în special acelor grupuri etnice care manifestă cel mai scăzut nivel de încredere față de UE. Guvernul trebuie să îi încurajeze pe antreprenori să aibă o gândire inovativă cu privire la contribuția pe care ar putea aceștia să aducă cu privire la acest aspect concret. Antreprenorii ar putea să joace un rol important în astfel de dezbateri, adresându-se direct publicului din propria perspectivă și experiență.
- Asigurarea accesului posturilor media independente în acele raioane unde minoritățile etnice reprezintă un procent semnificativ din populație;
- Consolidarea rolului statului în consolidarea capacităților mijloacelor de informare în masă de a oferi conținuturi obiective și de calitate înaltă pentru consumatorii programelor TV din Republica Moldova prin alocarea fondurilor necesare din bugetul de stat nu doar pentru difuzorii media publici, dar și pentru cei privați;
- Asigurarea integrării informaționale a diverselor segmente lingvistice din Republica Moldova;
- Analiza continuă a posibilităților, mecanismelor de încurajare a participării mai active a minorităților în viața publică și politică.

Recomandări pentru Uniunea Europeană:

- Consolidarea politicilor de reziliență și gradului de implicare în țările din vecinătatea estică pentru a reuși să facă față competiției cu alți actori interesați la nivel global, printre care se numără și Rusia. La momentul actual, UE este deseori privită în calitate de rivală a Rusiei în competiția pentru atragerea Moldovei pe orbita unui bloc mai mare. Totuși, pentru a concilia dezbaterile atât la nivel de politică cât și în societate, UE ar trebui să fie privită drept un partener care asigură o cale durabilă pentru dezvoltarea politică, socială și economică a societății din Republica Moldova. Pentru realizarea acestui scop este necesară o reformă mai largă a conceptului de Parteneriat Estic și a strategiei UE de comunicare a susținerii acordate acestei regiuni.

- Susținerea inițiativelor societății civile prin intermediul cărora diversitatea etnică și lingvistică din Republica Moldova va fi privită ca un avantaj în construirea dialogului național cu privire la viitorul țării;
- Consolidarea capacităților grupurilor media (atât la nivel regional, cât și local) de a produce știri și rapoarte analitice în limbile vorbite și înțelese de către minoritățile etnice – astfel va fi asigurat un spațiu informațional inclusiv care va promova diversitatea și valorile democratice. Eliminarea decalajelor actuale în ceea ce privește accesibilitatea mijloacelor de informare în masă pentru diferite grupuri etnice va reprezenta un prim pas în consolidarea unei națiuni cu spirit comun de apartenență;
- Dezvoltarea și finanțarea programelor de schimb inovatoare pentru clasa politică din Republica Moldova cu accent pe consens, compromis și dialog.



1. Dezvoltarea parlamentară în cadrul procesului de europeanizare al Republicii Moldova

Iulian Groza și Erik Sportel

Acest capitol analizează procesul de dezvoltare parlamentară în Republica Moldova în contextul politicilor UE de susținere a democrației, în situația unui cadru politic în continuă schimbare și a angajamentelor în vigoare de implementare a prevederilor Acordului de Asociere. Capitolul începe cu o prezentare generală a peisajului politic actual în Republica Moldova, continuând cu prezentarea viziunii UE cu privire la sprijinul pentru democrație și dezvoltare parlamentară. De asemenea, identifică principalele necesități și constrângeri pentru dezvoltare parlamentară în baza cărora sunt formulate un șir de recomandări cheie pentru factorii de decizie din domeniul politicilor din UE și din Moldova. Cele mai importante constatări ale analizei sunt următoarele: sprijinul din partea UE pentru dezvoltarea democrației pentru Republica Moldova trebuie să includă într-un mod explicit dimensiunea parlamentară; o atenție mai mare trebuie acordată consolidării capacităților instituționale ale Parlamentului, în special a parlamentarilor, precum și partidelor politice, în sensul dezvoltării spiritului de responsabilitate și transparență; examinarea opțiunilor de consolidare a unei legături mai strânse dintre deputați și alegători; aplicarea măsurilor de sporire a transparenței procesului legislativ; asistență în consolidarea regulilor și procedurilor parlamentare în sensul unui control democratic mai solid și inițierea unei campanii de sensibilizare și instruire pentru deputați în sensul dezvoltării cunoștințelor acestora cu privire la implementarea și controlul respectării prevederilor Acordului de Asociere UE-Moldova.

După ce s-au mai potolit spiritele – care e soarta reformelor democratice în Republica Moldova?

Obiectivul integrării europene a dominat agenda politică internă și externă a Republicii Moldova, cu toate că ritmul de dezvoltare democratică și procesele generale de europeanizare deseori au bătut pasul pe loc.

Începând cu 2009, relațiile UE-Moldova au fost modelate de cadrul Parteneriatului Estic al UE. În 2014, Moldova a semnat și a început ratificarea Acordului de Asociere care presupunea, printre altele, crearea unei Zone de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC) cu UE. La momentul actual, AA nu doar prezintă un cadru pentru relațiile cu UE, dar și pentru procesele de reformă a politicii interne. În pofida unor realizări în implementarea AA, pe parcursul ultimilor cinci ani, în special în privința îmbunătățirii cooperării sectoriale cu UE și apropierea economică de UE, componenta valorică prevăzută de Acordul de Asociere rămâne în continuare o provocare.



În 2018, dialogul UE – Moldova a trecut printr-o etapă de răcire, marcată de suspendarea și recalibrarea asistenței din partea UE din cauza unui regres democratic grav și a incapacității continui de reformare a sistemului statului de drept în Moldova. Situația respectivă a fost reflectată în rezoluția Parlamentului European din 14 noiembrie 2018, în care se face referință la Moldova drept un “ *un stat capturat de interese oligarhice, cu o concentrare a puterii politice și economice în mâinile unui grup restrâns de persoane care își exercită influența asupra Parlamentului, Guvernului, partidelor politice, administrației publice, poliției, sistemului judiciar și mass-mediei, ceea ce duce la o aplicare extrem de nesatisfăcătoare a legislației, din care cetățenii au prea puțin de câștigat.*” Mai târziu, Comisia Europeană a decis să reducă asistența financiară pentru Moldova și să suspende programul de asistență macro-financiară până la o notificare ulterioară, având în vedere preocupările legate de regresele țării noastre în ceea ce privește statul de drept și dezvoltarea democratică.

Pe fundalul acestor evenimente, pe 24 februarie 2019 au avut loc alegerile parlamentare în Moldova, în baza unui noi sistem electoral mixt, în contextul căruia 50 de deputați urmau a fi aleși în baza listelor de partid și 51 în cadrul circumscripțiilor uninominale. În rezultat, s-a format un parlament fără o majoritate clară. Mai exact, PSRM cu 35 deputați (18 aleși pe listele partidului și 17 din circumscripții uninominale), PDM cu 30 deputați (13 aleși pe listele partidului și 17 din circumscripții uninominale), Blocul Electoral “ACUM” cu 26 deputați (14 aleși pe listele partidului și 12 din circumscripții uninominale) și Partidul “Șor” cu 7 deputați (5 aleși pe listele partidului și 2 din circumscripții uninominale). În afară de partidele respective, încă trei candidați independenți au reușit să își asigure un loc în parlament. Astfel, 72 din cei 101 de membri ai Parlamentului au fost nou-aleși.²²

Mulți analiști s-au așteptat atunci la continuarea coexistenței PSRM și PDM, fiind un scenariu cel mai probabil, însă pe data de 8 iunie 2019, a fost anunțată o coaliție neașteptată dintre Partidul Socialiștilor pro-rus și Blocul ACUM pro-european. Unindu-și eforturile exclusiv în dorința comună de a elimina Partidul Democrat în frunte cu liderul controversat al acestuia, Vladimir Plahotniuc, actorii din cadrul acestei coaliții aveau poziții diametral opuse în privința majorității celorlalte aspecte.

Foarte curând după instituirea prin vot a guvernului pro-reformă, condus de Maia Sandu, UE a reluat asistența către Moldova. În intervalul iulie - octombrie 2019, trei tranșe din cadrul suportului direct bugetar acordat de UE Moldovei au fost transferate, ajungând la o sumă totală de circa 54 milioane de euro, însoțite de o serie de condiționalități stricte formulate cu privire la progresele ce urmau a fi realizate în contextul agendei de reformă. Suportul respectiv urma să vină în ajutorul Guvernului în realizarea de către acesta a reformelor-cheie în beneficiul cetățenilor, fiind vizate în primul rând domeniile precum activitatea poliției, lupta împotriva corupției și a spălării de bani, agricultură și dezvoltare rurală.

Totuși, coaliția dintre PSRM și ACUM s-a dovedit a fi una de scurtă durată. Un vot de neîncredere inițiat de către socialiști și susținut de către democrați pe data de 12 noiembrie 2019 în contextul selecției noului procuror general, a pecetluit soarta guvernului Sandu. Chiar dacă s-a aflat la guvernare mai puțin de o jumătate de an, administrația guvernului Sandu a inițiat un șir de reforme-cheie în sistemul judiciar, reușind să câștige încrederea partenerilor internaționali. În decursul a două zile, socialiștii susținuți de democrați au numit un guvern

²² Lista deputaților, link accesat ultima data pe 16.12.2019:

<http://www.parlament.md/StructuraParlamentului/Deputies/tabid/87/language/ro-RO/Default.aspx>

minoritar “tehnocrat” condus de Ion Chicu, fost consilier economic al președintelui și fost ministru de finanțe în unul din guvernele precedente ale Partidului Democrat. Noua guvernare minoritară nu dispunea, totuși, de o bază solidă. UE a încurajat atunci guvernul să continue reformele deja inițiate, exprimându-și disponibilitatea de a colabora cu toți cei din Moldova care se arată deschiși pentru procesele de reformă. Acestea nu sunt doar declarații deșarte. O altă suspendare a asistenței din partea UE a devenit iminentă în lipsa îndeplinirii tuturor condițiilor tehnice și politice impuse de UE.

Scurta perioadă de timp în care guvernul Sandu s-a aflat la guvernare a demonstrat un angajament ferm al acesteia de a desfășura reformele asumate beneficiind, respectiv, de suportul financiar substanțial din partea UE. În situația creată, guvernul Chicu trebuia să îi convingă pe partenerii internaționali de faptul că este dispus să ia în serios procesele de reformă necesare.

Între timp, la 16 martie 2020 în plină criză pandemică a COVID-19, cu o zi înaintea instituirii stării de urgență, PSRM și PDM și-a formalizat coaliția de guvernare, operând și remanieri la nivel de guvern. Tot atunci un grup de șapte parlamentari PDM au părăsit fracțiunea parlamentară și au format un nou grup parlamentar Pro-Moldova.

Deși pe perioada stării de urgență funcțiile parlamentare nu sunt suspendate, coaliția de guvernare a admis situații de limitare a funcțiilor legislative și de control parlamentar asupra executivului. În acest context, Parlamentul trebuie să se debaraseze de statutul actual de parlament slab care aprobă decizii pe bandă rulantă, asigurând respectarea și aplicarea consecventă a funcțiilor sale în special cea de control asupra executivului, reprezentând interesele cetățenilor din Republica Moldova. O astfel de abordare ar corespunde viziunii UE cu privire la democratizarea statelor terțe, inclusiv a Republicii Moldova, proces în care parlamentelor le este atribuit un rol-cheie.

Viziunea și politicile de suport ale Uniunii Europene cu privire la dezvoltarea parlamentară

La 14 octombrie 2019, Consiliul Uniunii Europene și-a reînnoit angajamentul de a sprijini democrația, zece ani după adoptarea „Planului de acțiuni pentru sprijinirea democrației în relațiile externe ale UE”. Consiliul UE a considerat că în actualul context politic la nivel global, în care „democrația este pusă la încercare”, este necesar să fie reiterat sprijinul UE pentru democrație, identificând lideri care ar putea servi drept exemplu în acest sens.²³ Se așteaptă ca pe parcursul anului 2020 statele-membre ale UE să convină asupra unui nou Plan de acțiuni pentru sprijinirea drepturilor omului și a democrației pentru anii 2020-2024, propus de Comisia Europeană²⁴. Planul precedent din 2009 a formulat viziunea UE cu privire la contribuția acesteia în procesul de democratizare a statelor terțe. Conform acestuia, guvernarea democratică reprezintă un concept pluridimensional ce implică diverse procese și actori, subliniind faptul că Agenda pentru sprijinirea democrației se adresează “Guvernelor,

²³ Council Conclusions on Democracy, Consiliul Uniunii Europene, 14 octombrie 2019, 2. disponibil la: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12836-2019-INIT/en/pdf>

²⁴ Comisia Europeană, proiectul Planului de acțiuni privind drepturile omului și democrația 2020-2024, accesat la 6 martie 2020, disponibil la: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12122-EU-Action-Plan-on-Human-Rights-and-Democracy-2020-2024>



Parlamentelor și altor instituții de stat, politicienilor, organizațiilor societății civile și altor actori.”²⁵

Guvernarea democratică se bazează pe principiul că cetățenii au dreptul de a cunoaște, iar guvernarea are obligațiunea de a face publice, să explice și să argumenteze acțiunile sau non-acțiunile sale. În acest sens, Parlamentul joacă un rol primordial, acesta fiind o instituție investită cu funcția de control. Acționând din numele cetățenilor, Parlamentul exercită funcția de control parlamentar asupra activităților executivului, atrăgându-l la răspundere dacă este necesar. După cum este subliniat în concluziile aferente Planului de acțiune pentru sprijinirea democrației în relațiile externe ale UE, Uniunea Europeană și statele-membre „acționează în susținerea democrației, având ca bază tradiții parlamentare solide, care se axează pe rolurile parlamentelor naționale și a adunărilor regionale și locale din cadrul statelor-membre și a Parlamentului European.”

Așadar, consolidarea capacităților parlamentelor reprezintă unul dintre obiectivele exprese ale sprijinului UE pentru democrație, încurajând o implicare mai activă a parlamentelor în procesul de luare a deciziilor politice la nivel național. Mai mult decât atât, în cadrul Concluziilor Consiliului UE cu privire la democrație, publicate în octombrie 2019, UE a subliniat nevoia de „a consolida și a susține capacitatea parlamentelor și partidelor politice (într-un mod nepartizan) la nivel național și subnațional, pentru ca acestea să fie capabile să își exercite rolul primordial în societățile democratice.”²⁶

Actualul Instrument de Vecinătate Europeană al UE pentru 2014-2020, de asemenea, se bazează pe prevederile documentelor strategice UE în materia drepturilor omului și democrației, care modelează programele pentru dezvoltare ale UE adresate statelor din cadrul Parteneriatului Estic. Promovarea bunei guvernări și stabilirea unei democrații de durată se numără printre obiectivele-cheie ale UE în contextul cooperării pentru dezvoltare cu Republica Moldova.

În 2010 Comisia Europeană a realizat o revizuire amănunțită a activităților sale pentru dezvoltare parlamentară desfășurate în întreaga lume, realizând o inventariere a bunelor practici aplicate în diverse contexte. În baza acestei analize, au fost formulate o serie de concluzii importante, în baza cărora au fost formulate linii directorii pentru acordarea suportului practic pentru dezvoltare parlamentară la nivel global.²⁷ Documentul de referință examinează condițiile necesare pentru o dezvoltare parlamentară de succes.

Într-un context mai larg, acesta implică două condiții politice. *Prima*, să existe un acord între toate grupurile din cadrul societății care să se conducă de un șir de reguli, aștinându-se de la utilizarea altor „mijloace extra-constituționale pentru subminarea oponentilor”. În astfel de țări problemele apărute urmează a fi rezolvate printr-o soluție politică aprobată în baza regulilor scrise (și nescrise) stabilite de comun acord. *A doua*, să existe un context general pentru democratizare. Dezvoltarea democratică a Parlamentului sau a oricărei alte instituții analoge

²⁵ Council Conclusions on Democracy Support in the EU's External Relations, Consiliul Uniunii Europene, 17 noiembrie 2009, 1. disponibil la: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%2016081%202009%20INIT>

²⁶ Council Conclusions on Democracy, Consiliul Uniunii Europene, 14 octombrie 2019, 5.

²⁷ Engaging and Supporting Parliaments Worldwide. Strategies and Methodologies for EC Action in Support of parliaments, Luxembourg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, octombrie 2010, disponibil la: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-engaging-and-supporting-parliaments-200810_en_2.pdf

este posibilă doar atunci când procesul de democratizare se întâmplă la nivelul societății în întregime. Parlamentele trebuie să fie alese de către cetățeni informați. Pentru a face posibilă exercitarea acestui drept de liberă exprimare, este necesar de asigurat disponibilitatea informațiilor din surse independente și a mijloacelor de informare în masă libere. Analiza sus menționată subliniază condițiile pentru desfășurarea unui program de dezvoltare parlamentară de succes. Prima și cea mai importantă este existența unei voințe clare din partea Parlamentului de a se îmbunătăți și a se dezvolta într-o instituție mai puternică și mai eficientă. În al doilea rând, Parlamentul trebuie să fie capabil să exercite tot spectrul de puteri constituționale (legislativă, reprezentativă și de control) necesare pentru o funcționare eficientă a legislaturii într-un sistem democratic.

Consolidarea democrației în Republica Moldova, se va solda cu succes doar dacă se va avansa în realizarea reformelor democratice profunde, ceea ce ar deschide noi oportunități de participare a UE în susținerea proceselor de reformă din țară. Alături de prioritățile deja stabilite, precum este sectorul justiție, reformele democratice ar face posibilă asistența din partea UE și a statelor-membre pentru dezvoltarea parlamentară în Moldova, în conformitate cu viziunile și politicile acestora.

Până în prezent, suportul din partea UE pentru Parlamentul Republicii Moldova a fost asigurat prin intermediul a două programe Twinning (2008-2010 și 2017-2019). Cel de-al doilea program Twinning pentru parlament a fost intitulat "*Dezvoltarea capacităților Parlamentului Moldovei în procesul de apropiere de UE*". Partenerii în cadrul aceluși program Twinning au fost parlamentele din Ungaria, Republica Cehă și Slovacia. Obiectivul principal al proiectului a fost facilitarea implementării Acordului de Asociere prin consolidarea capacităților instituționale a Parlamentului, pentru o înțelegere mai bună a procesului de apropiere de UE. Principalul grup țintă vizat de proiect a fost Secretariatul Parlamentului și, în al doilea rând, deputații. Cu toate acestea proiectul a fost unul de natură tehnică și nu a abordat deocamdată consolidarea funcției de control parlamentar ca atare la nivel operațional.

Cartografierea principalelor constrângeri și necesități în domeniul dezvoltării parlamentare în Republica Moldova

Politica determină scara și arile de dezvoltare parlamentară. Chiar dacă în ultimul deceniu funcționarea Parlamentului s-a caracterizat prin mai multe lacune în ceea ce privește rolul acestuia de control legislativ și bugetar, posibilitățile de rezolvare a acestora nu erau considerate oportune din diferite motive obiective și subiective. Stabilirea unei culturi de transparență și responsabilitate într-o societate măcinată de problema corupției ar trebui să înceapă prin consolidarea funcției de control a Parlamentului ales de cetățeni și care va fi dispus într-un mod pro-activ să determine executivul să funcționeze, la fel, într-o manieră transparentă și responsabilă. În această secțiune vor fi examinate problemele-cheie și necesitățile în acest context.

Cultura Parlamentară

În viziunea Centrului Parlamentar și al Institutului Băncii Mondiale (CP/BM), noțiunea de cultură parlamentară ar trebui să devină unul dintre indicatorii cheie în evaluarea performanței



parlamentare. Setul de indicatori cu privire la cultura parlamentară măsoară aspecte importante ale motivației și valorilor parlamentare, relațiile deputaților cu alegătorii, precum și relațiile dintre partidele de guvernământ și cele de opoziție în parlament. Cu toate acestea, în realitate accentul se pune în mare parte, dacă nu exclusiv, pe procesul bugetar. După cum este menționat în studiul CP/BM, rolul Parlamentului în procesul bugetar este, “*aparent, unicul rol cel mai important al acestuia*”, însă cultura parlamentară presupune mai mult decât atât. Întâi de toate, este vorba de punerea în aplicare practică a unei culturi a transparenței și responsabilității parlamentare.

Aceasta nu se limitează doar la litera legii, conform căreia parlamentele în democrațiile de tranziție își exercită dreptul de a adresa întrebări, de a modifica și de a aproba bugetul. Este, de asemenea, vorba și de modul în care aceste atribuții sunt aplicate în practica de zi de zi în relațiile cu executivul și cu cetățenii. Mai mult decât atât, o astfel de cultură abilităză parlamentele să funcționeze într-un mod profesionist și eficient.

Este adevărat că personalul calificat și resursele suficiente reprezintă condiții generice foarte importante pentru reușita parlamentarilor în a-și realiza misiunea de a cere socoteală executivului. În fine, acest nivel de pregătire ține de fiecare deputat în parte, dar și de grupul politic din care acesta face parte. Noțiunea de cultură parlamentară se referă la toate cele patru funcții: (1) legislativă, (2) bugetară, (3) răspundere și control, și (4) funcția reprezentativă.

Într-un context mai larg, atunci când facem referire la definiția culturii politice²⁸, care cuprinde valorile de bază, percepțiile și cunoștințele ce stau la baza proceselor politice din țară, acesta definiție generală include, de asemenea, noțiunea de cultură parlamentară.

În prezent se atestă o lacună în ceea ce privește eforturile de consolidare a capacităților deputaților legate de obligațiile acestora, competențele, instrumentele și tehnicile disponibile. Astfel, există necesitatea de a acorda atenție mai mare dezvoltării culturii parlamentare a deputaților, pe lângă consolidarea capacităților funcționarilor parlamentari. Suportul instituțional pentru deputați este necesar pentru capacitatea acestora să își exercite într-un mod mai activ atribuțiile dobândite prin lege, ceea ce la rândul său va contribui la realizarea obiectivului menționat și anume cel de asigurare a transparenței și responsabilizării executivului.

Este important ca deputații să dispună de capacități, competențe, instrumente și tehnici pentru a-și îndeplini într-un mod adecvat rolul de legislatori. Schimburile de experiență *inter pares* susținute prin proiectele anterioare finanțate de către UE au demonstrat rezultate promițătoare. În afară de acest tip de colaborare, un alt instrument util ar putea fi sesiunile de *coaching* informale adresate parlamentarilor. În epoca internetului devine tot mai accesibilă opțiunea de a propune astfel de instruiți la solicitare, de la caz la caz, alături de cealaltă opțiune de întâlniri în persoană. Pentru o astfel de inițiativă va fi necesar un efort din partea deputaților din statele UE, dar ar putea fi antrenați în instruiți și foștii deputați cu experiență în domeniu. O astfel de abordare ar putea fi eficientă în privința acelor parlamentari din Republica Moldova care manifestă un interes clar în a se dezvolta pe plan profesional.

În afară de capacitățile actorilor din parlament, regulile de procedură și regulamentul de activitate parlamentară, de asemenea reprezintă un cadru necesar prin care se asigură dezvoltarea culturii parlamentare.

²⁸ Definiția “culturii politice” de pe pagina Britannica.com, <https://www.britannica.com/topic/political-culture>

Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova²⁹ și Legea cu privire la statutul deputatului³⁰ descriu principalele reguli de procedură, drepturile, obligațiile, precum și aspectele cheie de etică și conduită. În 2016 a fost înaintat un proiect de Cod de etică și conduită al membrilor Parlamentului³¹ ca răspuns la necesitatea de îmbunătățire a cadrului legal în domeniul de prevenire a corupției și promovare a integrității. Acesta includea nu doar reguli de conduită pentru deputați în cadrul sesiunilor parlamentare, dar și reguli etice de evitare a conflictului de interese, instituind Biroul Comisarului Parlamentar de Etică. Totuși, proiectul respectivului Cod de Etică nu a fost adoptat de către Parlament, din cauza lipsei suportului din partea partidelor politice din parlament, care s-au opus mecanismelor de implementare și sancțiunilor propuse în acel document. După o analiză adițională, dar și presiune din partea Grupului Statelor împotriva Corupției ale Consiliului Europei (GRECO), a OSCE și PNUD, acele propuneri legislative inițiale au fost încorporate în noul Cod al Regulilor și Procedurilor Parlamentare elaborat în 2018, care ar urma să înlocuiască regulile existente la moment³², dar care încă nu a fost adoptat și nici discutat în noul Parlament.

În cele din urmă, trebuie să înțelegem că o cultură parlamentară nu poate fi abordată ca și concept exclusiv la nivel parlamentar. Partidele politice reprezintă o parte integrantă a culturii politice, fiind astfel un punct de pornire și pentru dezvoltarea culturii parlamentare. Sistemul de partide politice în Moldova a demonstrat un șir de deficiențe la capitolul integritate a deținătorilor de funcții executive din cadrul partidelor politice, viitorii membri ai Parlamentului, fiind de asemenea viciată finanțarea partidelor și sistemele electorale interne la nivelul partidelor. În afară de aceasta, este necesar un grad mai mare de transparență în procesul decizional la nivelul partidelor politice. Apropo, una dintre problemele semnalate în cadrul Concluziilor Consiliului UE cu privire la Democrație din octombrie 2019, a fost anume rolul și contextul de funcționare a partidelor de opoziție nu doar în Parlament, dar și în afara acestuia. Ceea ce este valabil și pentru Republica Moldova.

Reprezentarea și responsabilitatea

Majoritatea partidelor politice stabilite în Republica Moldova implementează un mecanism intern de responsabilitate regională a parlamentarilor de interacțiune cu alegătorii. Acest mecanism presupune responsabilitatea deputaților de a comunica și de a coordona cu unul sau mai multe raioane poziția politică comună a partidului politic în Parlament, realizată prin: organizarea consultărilor cu diferite grupuri de interes care pledează pentru dezvoltarea infrastructurii într-o regiune sau pentru anumite proiecte sociale; colectarea sugestiilor și a obiecțiilor cu privire la anumite probleme. Totodată, nu există prevederi legale conform căreia deputații aleși pe listele de partid să fie răspunzători cu privire la o anumită circumscripție.

Din cei 101 deputați în legislatura actuală, 50 au fost aleși pe listele de partid. În acest caz, ei pot fi atribuiți circumscripției naționale pe care să o reprezinte. Pe de altă parte, ceilalți 51 de deputați reprezintă circumscripții uninominale. Teoretic, actuala structură a Parlamentului ar

²⁹ Legea nr. 797/1996 cu privire la adoptarea Regulamentului Parlamentului, disponibilă la adresa: <http://parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/language/ro-RO/Default.aspx>

³⁰ Legea nr. 39/1994 cu privire la statutul deputatului în Parlament, disponibilă la adresa: <http://www.parlament.md/CadrulLegal/StatutuldeputatuluiinParlament/tabid/155/language/ro-RO/Default.aspx>

³¹ Proiectul Codului de etică și conduită pentru membrii Parlamentului, disponibil în limba română la adresa: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3158/language/ro-RO/Default.aspx>

³² Proiectul Codului procedurilor și a regulilor parlamentare, disponibil la adresa: http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4433/language/ro-RO/Default.aspx?fbclid=IwAR2BiWrT_Osrolb9fsgS5bqJ9IJEN0K14oRuwu1aGuer_yaij6Ts1W08Yys



urma să îmbunătățească capacitățile deputaților să își exercite funcțiile reprezentative având mai multe oportunități de a-și consolida relațiile cu circumscripțiile uninominale. Totuși, în realitate, dat fiind faptul că este vorba de o practică relativ nouă, implementarea adecvată a acesteia ar necesita un efort substanțial pentru dezvoltarea capacităților acestui grup de deputați, deoarece mulți dintre aceștia au un nivel modest de cultură politică sau de partid. De fapt, mulți deputaților aleși în baza circumscripțiilor uninominale sunt lideri locali sau regionali (foști primari sau președinți de raion), având mai mult experiență administrativă și mai puțină practică legislativă și de elaborare de politici la nivel național.

În august 2019, Parlamentul a votat pentru anularea sistemului electoral mixt și pentru revenirea la sistemul electoral proporțional³³. Acest fapt deschide o nouă oportunitate atât pentru secretariatul Parlamentului cât și pentru partenerii de dezvoltare de a re-evalua deficiențele și necesitățile legate de reprezentare și răspundere parlamentară, astfel îmbunătățind legăturile dintre deputați și cetățeni la nivelul local.

Totodată, reprezentarea parlamentară este influențată de fenomenul traseismului politic, care este legat de presupusele practici de corupere politică, des întâlnite mai ales în contextul legislaturii precedente din cadrul Parlamentului. În rezultatul alegerilor parlamentare din 2014, 19 deputați democrați (PDM) și-au asigurat câte un fotoliu în parlament. Cu toate acestea, începând cu 2015 și până la sfârșitul anului 2018, fracțiunea parlamentară a PDM s-a dublat (42 deputați) acceptând în rândurile sale pe alți deputați care au părăsit alte fracțiuni parlamentare, în mare parte fiind vorba de deputații din cadrul Partidului Comuniștilor (PCRM) și a Partidului Liberal-Democrat (PLDM). Faptul că mai mult de o jumătate din deputați, în decursul unei singure legislaturi, au migrat către alte partide într-un timp foarte scurt și în circumstanțe netransparente a afectat grav credibilitatea și legitimitatea parlamentară.

Actualul Regulament al Parlamentului și proiectul Codului parlamentar conțin prevederi cu privire la regulile și procedurile aferente deciziilor deputaților de a părăsi fracțiunile sau grupurile parlamentare. Articolul 4 (8) din Regulamentul Parlamentului prevede un termen de 6 luni pentru reflecție, timp în care deputatului care a decis să părăsească o anumită fracțiune parlamentară i se va atribui statutul de „deputat neafiliat”. După finalizarea acestei perioade de tranziție, deputatul neafiliat este în drept să adere la un alt grup sau fracțiune parlamentară. Totuși, nici această prevedere nu este în măsură să prevină fenomenul traseismului politic într-un mod eficient, această procedură este capabilă să asigure doar amânarea pasului respectiv.

În 2015 Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat Rezoluția cu privire la traseismul politic post-electoral și repercusiunile acestui fenomen asupra delegațiilor naționale.³⁴ Rezoluția respectivă a examinat fenomenul dat din perspectiva reprezentării parlamentelor naționale în cadrul Adunării Parlamentare a Consiliului Europei. Adunarea Parlamentară a subliniat legătura directă între fenomenul de traseism politic și principiile de transparență, integritate, răspundere și încredere pe care se bazează contractul dintre membrii aleși și cetățeni. Traseismul politic nu este un fenomen specific doar Republicii Moldova. Acesta se manifestă și în alte țări. Totuși, ținând cont de starea de tranziție a democrației în Republica Moldova, absența unor conexiuni ideologice aparente care ar justifica migrarea

³³ Moldpres, “Mixed electoral system canceled in Moldova”, 15 august 2019, disponibil în limba engleză la adresa: <https://www.moldpres.md/en/news/2019/08/15/19006393>

³⁴ Rezoluția nr. 2037 (2015) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, 29 ianuarie 2015, disponibilă la adresa: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21550&lang=en>

către un alt partid, precum și scara la care aceste evenimente au avut loc în perioada recentă, acest fenomen afectează reprezentarea parlamentară și răspunderea deputaților în fața cetățenilor.

Transparența

Transparența reprezintă un principiu cheie pentru evaluarea dezvoltării parlamentare, fiind un element transversal care reflectă, în primul rând, modul în care Parlamentul își exercită funcția legislativă. Una dintre provocările nesoluționate a procesului legislativ este faptul că Parlamentul deocamdată nu dispune de o abordare consecventă cu privire la adoptarea planului legislativ anual. Această obligațiune a fost introdusă în 2010 în cadrul legii precedente cu privire la actele legislative³⁵ pentru a asigura o mai bună planificare și reglementare a tuturor sferelor de relații sociale, asigurând transparența procesului decizional.

Din 2015, la începutul fiecărei sesiuni parlamentare, Parlamentul în coordonare cu Guvernul elaborează o listă de proiecte de legi care ar urma să fie incluse în planul legislativ anual în contextul implementării prevederilor Acordului de Asociere. Cel mai recent plan legislativ a fost adoptat în 2017.³⁶ De atunci se pare că această practică a fost abandonată, astfel încât predictibilitatea și eficiența procesului legislativ la nivelul Parlamentului a suferit. Parlamentul ar trebui să examineze oportunitatea reluării acestei practici și să includă acesta drept o cerință obligatorie în regulamentul de procedură al Parlamentului.

O altă deficiență a procesului legislativ constă în inconsecvența transparenței în procesul decizional. Parlamentul, la fel ca și alte autorități publice, trebuie să respecte prevederile legislației naționale cu privire la transparența procesului decizional,³⁷ în special să asigure un proces consultativ adecvat și eficient cu privire la proiectele de legi înainte de a le adopta.

În momentul de față, procesul de consultări deseori se rezumă la publicarea proiectului legislativ și a rezumatului cu recomandări pe pagina web a Parlamentului înainte de lectura finală. Cu toate acestea, în Parlament se admit practici de adoptare a legislației cu încălcarea cerințelor obligatorii de transparență. Regulamentul Parlamentului nu prevede cerințe și criterii clare cu privire la adoptarea proiectelor de acte normative în regim de urgență. Aceste aspecte sunt lăsate pe deplin la discreția Biroului Permanent al Parlamentului, iar acesta la rândul său nu publică deciziile și motivarea acestora. Trebuie, de asemenea, de menționat dreptul exclusiv al președintelui Parlamentului de a introduce *ad-hoc* pe agenda Parlamentului proiecte de legi, în cazuri excepționale, evitând examinarea prealabilă a acestora în cadrul comisiilor permanente. Mai mult decât atât, cadrul legislativ actual nu prevede obligativitatea publicării prealabile a amendamentelor propuse de către deputați și nici a versiunilor preliminare ale proiectelor legislative înainte de lectura finală.

Accesul la informație cu privire la activitatea legislativă a Parlamentului este destul de limitat. Totuși, situația s-a ameliorat puțin în această privință în anii precedenți prin publicarea pe site-ul Parlamentului a proiectelor de legi, notelor de argumentare, precum și a tabelelor de

³⁵ Legea cu privire la actele legislative nr. 780 din 27 decembrie 2001, abrogată pe data de 12 iulie 2018, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=313239>

³⁶ Programul legislativ pentru implementarea Acordului de Asociere dintre UE și Moldova pentru anul 2017, disponibil în limba română la adresa: <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Pzyl8GmQV1U%3d&tabid=203&language=ro-RO>

³⁷ Legea nr. 239/2008 cu privire la transparența procesului decizional, disponibilă în limba română : <http://lex.justice.md/md/329849/>



corespondență ale actelor legislative, inclusiv a celor prin care se transpune *acquis*-ul Uniunii Europene. Cu toate acestea, nu sunt publicate toate informațiile relevante cu privire la procesul legislativ, spre exemplu opiniile actorilor neguvernamentali nu sunt reflectate în totalitate.

Control parlamentar

Practica existentă de control parlamentar asupra executivului este inconsecventă și se caracterizează prin performanță modestă. Deși sunt disponibile o diversitate de instrumente pe care și deputații, inclusiv cei din opoziție le aplică, totuși răspunsurile Guvernului sau a altor instituții publice sunt de regulă formale și generice. Exemplele ce susțin această afirmație sunt numeroase: de exemplu, refuzurile anterioare ale procurorului general de a prezenta rapoarte în plenul Parlamentului cu privire la fraudă bancară, sau refuzul oficialilor din Guvern de a se prezenta, în cadrul sesiunilor parlamentare la partea de întrebări și răspunsuri. În actualul parlament aceste practici vicioase continuă să fie observate în special dacă să ne referim la cele mai recente limitări inadmisibile ale controlului parlamentar în perioada stării de urgență instituită în contextul pandemiei COVID-19. Pe de altă parte, un aspect lăudabil este formarea pe parcursul anului 2019 a mai multor comisii speciale de anchetă pentru astfel de subiecte precum fraudă bancară, sau contractele de concesiune sau privatizare realizate de guvernele precedente.

O altă provocare ține de procesul de control bugetar și eficacitatea acestuia. Conform actualului Regulament al Parlamentului, aprobarea bugetului anual și revizuirea bugetului la mijloc de termen. Regulamentul prevede clar că toate comisiile parlamentare trebuie să aprobe proiectul bugetului și este necesar de a fi acordat timp suficient pentru procesul respectiv. În general vorbind, fiecare deputat este implicat și are posibilitatea să participe în cadrul discuțiilor în comisii, în grupuri parlamentare și în sesiunile plenare. Cu toate acestea, există o serie de constrângeri care limitează participarea eficientă a deputaților în procesul de aprobare a bugetului și, respectiv, de control bugetar:

- Gradul insuficient de transparență – deciziile-cheie cu privire la buget sunt deseori luate în cadrul ministerelor cu susținere din partea majorității guvernamentale, fără a supune subiectul respectiv dezbaterilor;
- Alocații bugetare la nivel local motivate politic – partidele de la guvernare de regulă admit practici de aprobare a proiectelor de investiții în infrastructură pentru acele localități care le asigură loialitate politică, iar bugetul devine deseori un instrument de șantaj al autorităților locale;
- Expertiza insuficientă a tuturor deputaților de a înțelege, analiza și propune bugete și de a se pronunța pe marginea subiectului de finanțe publice.

Chiar dacă implementarea practicilor adecvate rămâne a fi în continuare o provocare, unele dintre constrângerile menționate mai sus pot să fie parțial soluționate cel puțin din punct de vedere instituțional. Un exemplu pozitiv, în acest sens este crearea și operaționalizarea Comisiei de control al finanțelor publice³⁸, cu rolul de asigurare a auditului extern al Curții de Conturi din Republica Moldova, de examinare a rapoartelor anuale ale acesteia, precum și de

³⁸ Legea nr. 93/2018 cu privire la modificarea Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996, disponibilă în limba română: <http://lex.justice.md/md/376163/>

asigura a controlului parlamentar asupra autorităților publice pasibile auditului public extern. În prezent, președintele acestei Comisii este un reprezentant al opoziției³⁹.

În ceea ce privește evaluarea legislativă ex-post a Parlamentului, aceasta astăzi este mai bine reglementată. În 2018, Biroul permanent al Parlamentului a discutat și adoptat metodologia de realizare a controlului post-legislativ a legislației aprobate. Metodologia respectivă prevede două etape distincte: evaluare ex-post juridică și evaluare ex-post de impact. În acest sens, Direcția generală juridică a Secretariatului Parlamentului a inițiat pilotarea conceptului de evaluare ex-post. Cu toate acestea, implementarea în practică a controlului post-legislativ rămâne a fi o provocare. Parlamentul trebuie să înceapă să implementeze metodologia respectivă într-un mod adecvat la nivel operațional.

Parlamentul și Acordul de Asociere

Parlamentul Republicii Moldova are un rol special în implementarea Acordului de Asociere, chiar din 1 septembrie 2014, când a fost inițiată aplicarea provizorie a acestuia. Acordul scoate în evidență prioritățile-cheie pentru agenda de reformă a Republicii Moldovei, urmărind scopul de asociere politică și integrare economică cu UE.

În prezent, în cadrul Parlamentului Republicii Moldova nu există vreo comisie specială pentru integrare europeană, care ar fi responsabilă de analiza compatibilității proiectelor de legi cu *acquis*-ul Uniunii Europene. Aceste funcții sunt partajate de către Comisia Politică Externă și Integrare Europeană și Comisia juridică, numiri și imunități a Parlamentului, care au responsabilitatea de organizare a audierilor regulate cu privire la implementarea Acordului de Asociere. Secretariatul Parlamentului asistă deputații în analiza compatibilității proiectelor de legi cu *acquis*-ul UE. În ultimii ani a existat și o practică pozitivă a Ședințelor de lucru comune ale Parlamentului și Guvernului pentru stabilirea priorităților legislative în contextul Acordului de Asociere. În anul 2016 a fost creat Consiliul pentru Integrare Europeană cu atribuții consultative și de coordonare la nivel parlamentar.

Pe parcursul ultimilor ani mai multe eforturi inclusiv cu suportul UE, au fost direcționate pentru a îmbunătăți organizarea, funcționarea și capacitățile Secretariatului Parlamentului, dar și a membrilor comisiilor permanente. Deși anumite decizii instituționale necesare pentru consolidarea rolului Parlamentului în exercitarea funcțiilor sale legislative și control a implementării Acordului de Asociere au fost adoptate, totuși gradul de conștientizare și expertiză cu privire la măsurile-cheie necesare armonizarea legislației naționale cu cea a UE, rămâne unul destul de scăzut printre deputați. Situația în acest sens este puțin mai bună în ceea ce privește membrii Comisiei Politice Externe și Integrare Europeană. În ceea ce privește procesul politic aferent implementării Acordului de Asociere, capacitățile de expertiză redusă ale deputaților este un aspect problematic care necesită o mai mare atenție, deoarece deputații au sarcina de a supraveghea măsura în care legile adoptate corespund *acquis*-ului UE.

³⁹ Site-ul Parlamentului Republicii Moldova. Compoziția Comisiei parlamentare de control asupra finanțelor publice <http://parlament.md/StructuraParlamentului/Comisiipermanente/tabid/84/CommissionId/35/language/en-US/Default.aspx>

Concluzii

Europenizarea Republicii Moldova înseamnă în primul rând consolidarea instituțiilor democratice și a statului de drept. În acest sens este absolut necesară o voință politică puternică pentru realizarea unor reforme sistemice cuprinzătoare. Acestea în mare parte, se regăsesc în Acordul de Asociere cu UE. Integrarea valorilor democratice în procesele desfășurate în Republica Moldova necesită implicarea activă a parlamentului. Noua viziune a UE cu privire la democratizare, recent actualizată de Consiliul UE, oferă o oportunitate în plus pentru revizuirea și consolidarea asistenței UE pentru dezvoltarea parlamentară și respectiv includerea parlamentului Republicii Moldova în calitate de instituție cheie cu un rol primordial în promovarea reformelor.

În prezent, în Republica Moldova, lipsește o cultură parlamentară autentică, la fel ca și în majoritatea țărilor aflate în tranziție. Chiar dacă în conformitate cu prevederile legale, parlamentul are funcția de control asupra executivului, în practică exercitarea funcției date prezintă deficiențe considerabile. Promovarea culturii parlamentare ar însemna dezvoltarea într-un mod pro-activ a culturii necesare pentru a asigura transparența și răspunderea executivului. În acest sens, este important ca parlamentarii să dispună de capacități, cunoștințe, instrumente și tehnici cu ajutorul cărora să își exercite rolul de legislatori într-un mod eficient.

În ceea ce privește realizarea funcției de reprezentare a parlamentarilor, Republica Moldova întâmpină unele dificultăți legate atât de sistemul proporțional, cât și de cele legate de specificul sistemului electoral mixt prin care 51 de deputați au fost aleși în actuala legislatură, reprezentând circumscripții uninominale. Între timp, sistemul electoral mixt a fost anulat revenind la principiul de reprezentare proporțională. Odată cu revenirea la noul-vechiul sistem electoral proporțional, sunt în continuare necesare îmbunătățiri pentru a consolida reprezentarea și responsabilitatea parlamentară față de alegatori, aspect care poate fi ameliorat prin întărirea conexiunilor dintre deputați și cetățeni la nivel local. Sunt necesare intervenții care să prevină și să reglementeze fenomenul traseismului politic, care astăzi afectează funcția reprezentativă parlamentară și compromite imaginea Parlamentului. Deși acest fenomen nu este în totalitate absent în statele europene, totuși scara la care s-a observat acest decalaj în Republica Moldova este un motiv de îngrijorare.

De asemenea, sunt necesari pași pentru o mai bună transparență a procesului legislativ. Printre primele măsuri necesare în această privință este asigurarea unei abordări mai consecvente vizavi de adoptarea planului legislativ anual. Parlamentul, la fel ca și alte autorități publice, trebuie să respecte prevederile legislației naționale cu privire la transparența procesului decizional, în special să asigure un proces consultativ adecvat și eficient cu privire la proiectele de legi înainte de a le adopta.

Funcția de control parlamentar în cadrul legislaturii curente, indică în general asupra unor semne de îmbunătățire în special din punct de vedere al instrumentelor de control legislativ și de investigarea acțiunilor executivului și altor autorități publice în domeniul aplicării legii. Totuși, problemele mai persistă. În special, dacă să luăm în calcul practica de limitare de facto admisă de coaliția majoritară a controlului parlamentar în perioada stării de urgență în legătură cu pandemia COVID-19. O altă provocare ține de procesul bugetar, care necesită în continuare eforturi la capitolul transparență și eficiență a procesului. Operaționalizarea Comisiei parlamentare de control a finanțelor publice este un pas pozitiv în această direcție.

În ceea ce privește rolul Parlamentului în asigurarea implementării Acordului de Asociere, sunt necesare măsuri de sporire a expertizei, cunoștințelor și a participării active a deputaților în cadrul acestui proces. În pofida eforturilor depuse prin intermediul proiectelor de asistență oferite de UE și alți parteneri de dezvoltare, înțelegerea importanței implementării Acordului de Asociere și a modului în care deputații ar contribui la realizarea acestui obiectiv, nu s-a extins în măsura dorită dincolo de activitatea Comisiei parlamentare pentru politica externă și integrare europeană. Chiar și membrii acestei Comisii ar avea nevoie de asistență și consolidarea capacităților. Totuși este extrem de important ca expertiza și interesul pentru implementarea Acordului de Asociere să fie consolidată la nivelul tuturor comisiilor parlamentare, astfel încât Parlamentul să își consolideze funcția în verificarea și exercitarea controlului asupra procesului de armonizare a legislației naționale la *acquis*-ul UE ar fi binevenită.

Recomandări

Recomandări generale:

UE ar trebui să regândească abordarea de acordare de asistență pentru susținerea procesul de democratizare a Republicii Moldova, acordând prioritate dezvoltării parlamentare:

- *Parlamentul Republicii Moldova cu susținerea UE și altor parteneri de dezvoltare ar urma să convină asupra unei Strategii de Dezvoltare Parlamentară, care ar cuprinde un set de priorități de dezvoltare unificate, precum și indicatori de performanță.*

Consolidarea culturii parlamentare atât la nivel parlamentar, cât și în afara acestuia, urmează să fie devină un criteriu cheie pentru măsurarea preformației dezvoltării parlamentare:

- *Asistența din partea UE în domeniul dezvoltării parlamentare ar urma să includă asistență orientată spre consolidarea abilităților deputaților în realizare funcțiilor parlamentare în special cele legislative și de control parlamentar.*
- *Sporirea nivelului de transparență și responsabilitate la nivelul partidelor politice a viitorilor membri ai Parlamentului. Se recomandă ajustarea prevederilor Legii cu privire la integritate⁴⁰ pentru a include membri partidelor politice cu funcții executive în calitate de subiecți ai legii.*
- *Consolidarea rolului fundațiilor politice, urmând exemplul și modelul sistemului politic german prin revizuirea legislației cu privire la finanțarea partidelor politice în sensul introducerii unei cote obligatorii de alocații din fondurile destinate partidelor politice (ex. 10%) pentru crearea și activitatea fundațiilor politice, fonduri care vor fi folosite pentru cercetare, dezvoltare de politici și activități de educație politică și civică.*

Recomandări pentru factorii de decizie din Republica Moldova:

Consolidarea funcției de reprezentare a parlamentarilor:

- *Consolidarea capacităților deputaților pentru dezvoltarea legăturilor și interacțiunilor cu alegătorii.*

⁴⁰ Legea nr. 82/2017 cu privire la integritate, disponibilă în limba română la adresa: <http://lex.justice.md/md/370852/>



- *Stabilirea practicii de raportare regulată a deputaților către alegători, prin publicarea pe site-ul Parlamentului a informațiilor cu privire la activitatea acestora în Parlament, calendarul ședințelor și vizitele efectuate la nivel local.*
- *Elaborarea, publicarea și prezentarea regulată a rapoartelor (anuale) cu privire la activitatea deputaților în Parlament (numărul inițiativelor legislative, declarații, etc.).*

Abordarea fenomenului de „traseism politic” în conformitate cu Recomandările Adunării Parlamentare a Consiliului Europei din anul 2015:

- *Elaborarea unei metodologii de analiză aprofundată a traseismului politic.*
- *Formularea condițiilor și consecințelor migrației deputaților între partide politice parlamentare, suspendarea, eliminarea ori respingerea anumitor membri din cadrul unei fracțiuni sau grup parlamentar.*
- *Promovarea regulilor specifice de conduită în ceea ce privește integritatea deputaților, prin completarea legislației naționale și codurilor de conduită și etică existente, cu prevederi care ar stabili măsuri mai eficiente de prevenire și sancționare a anumitor forme de corupție precum cumpărarea de voturi sau mituirea deputaților pentru a-i atrage într-un altă fracțiune sau grup parlamentar.*
- *Elaborarea unui registru al migrației deputaților între fracțiunile sau grupurile parlamentare.*

Sporirea transparenței procesului legislativ:

- *Urgentarea implementării noului sistem IT (e-Parlament) care ar cuprinde, în afară de sistemul de vot electronic, un sistem integrat de management al documentelor legislative și noul portal web public al Parlamentului.*
- *Reglementarea procedurii de vot la distanță de către parlamentari în situații specifice prevăzute de lege.*

Consolidarea funcției de control parlamentar:

- *Asigurarea unui control parlamentar mai eficient asupra executivului, a legislației și a bugetului, în special prin aplicarea în practică a evaluării ex-post.*
- *Detalierea prevederilor din cadrul regulamentului de procedură în ceea ce privește sesiunile de audiere și de întrebări/răspunsuri, în sensul asigurării unor instrumente mai eficiente pentru control parlamentar și evaluare post-legislativă.*
- *Reglementarea mai bună a rolului, drepturilor și obligațiilor opoziției în cadrul Parlamentului prin acordarea opoziției posibilitatea de a-și asuma un rol cheie în procesul de exercitare a controlului asupra executivului și a altor autorități publice.*

Consolidarea rolului Parlamentului în procesul de implementare a Acordului de Asociere:

- *Dezvoltarea capacităților deputaților cu privire la procesul de armonizare a legislației naționale cu acquis-ul Uniunii Europene.*
- *Crearea Comisiei parlamentare pentru integrare europeană, care va avea rolul principal în evaluarea procesului legislativ de armonizare a legislației naționale cu acquis-ul UE și care va consolida funcția Parlamentului de control asupra procesului de implementare a Acordului de Asociere, urmând exemplul Georgiei și al Ucrainei.*

2. Argumente în favoarea unui sistem de avertizare timpurie și reacție rapidă împotriva amenințărilor hibride

Florent Parmentier și Dumitru Mînzăari

Dat fiind faptul că natura agresiunilor interstatale evoluează, unele state dezvoltă noi tehnologii de conflict, urmărind scopul de a submina și de a distruge suveranitatea altor state. Această situație implică necesitatea unei revizuirii profunde a modelului contemporan de politici de securitate. Cuceririle teritoriale au fost înlocuite cu alte modele de agresiune statală prin care se încearcă a pătrunde în procesele de politică internă a statelor-țintă prin intermediul coruperii politicienilor și a oficialilor, prin finanțarea partidelor și prin manipularea opiniei publice. Potențialii agresori pot să devină participanți direcți în procesele politice ale statului vizat, prin infiltrarea unor forțe de substituție sau a unor agenți în procesele de politică internă. Datorită tendințelor de globalizare a comunicațiilor și a informației, statele pierd suveranitatea asupra propriului spațiu informațional fiind puse în situația unei competiții cu statele străine în conturarea opiniei publice la ei acasă. Prezentul capitol examinează situația actuală de securitate în cadrul statelor din vecinătatea estică a UE sugerând modalități de dezvoltare a unui răspuns politic eficient. Printre acestea se numără construirea unui Sistem de avertizare timpurie și de reacție rapidă în Republica Moldova – stat poligon pentru testarea și cizelarea de către Rusia a noilor tehnologii de conflict. Aceasta i-ar permite Republicii Moldova și Uniunii Europene i) să înțeleagă mai bine noile tehnologii străine de agresiune; ii) să înțeleagă modul în care acestea interacționează între ele exploatând procesele democratice veritabile; iii) să cartografieze semnalele de avertizare timpurie care permit diferențierea dintre procesele politice veritabile și versiunea "regizată" a acestora; iv) să elaboreze un set de măsuri preventive care, fără zgomot, ar estompa efectele acestor tehnologii de agresiune străine.

Introducere

În pofida numeroaselor dovezi a faptului că în epoca modernă conflictul interstatal a evoluat ca și concept, căpătând forme mai obscure și mai greu detectabile, mulți analiști și politicieni continuă să privească noțiunea de conflict interstatal în termenii unui război convențional sau tancuri care încalcă hotarele. După cum a demonstrat Rusia într-un mod abil în Crimeea, fapt



ce a fost confirmat și în declarațiile oficialilor săi de nivel înalt⁴¹, aceasta a dezvoltat tehnologii moderne de agresiune împotriva statelor străine care nu sunt mai puțin eficiente decât cucerirea teritorială pentru asigurarea controlului asupra suveranității statutului vizat. Incapacitatea de a înțelege dinamica conflictelor moderne poate să ducă la surprize strategice și erori extrem de costisitoare în tentativele de conturare a unor strategii pentru a face față conflictului.

Un exemplu de astfel de costuri a fost adus de către secretarul pentru afaceri externe al Marii Britanii în 2002. El a făcut o comparație a costurilor plătite de către Marea Britanie pentru soluționarea conflictelor din Bosnia (£1.5 miliard), Kosovo (£200 milioane), și Macedonia (£14 milioane).⁴² Straw a subliniat beneficiile unei diplomații reușite care aduce valoare pentru bani, indicând că soluționarea situației în Macedonia de Nord a fost mai puțin costisitoare datorită unei abordări diplomatice anticipative, cu accent pe prevenire. Totuși, prevenirea este posibilă doar dacă există un sistem de avertizare timpurie și strategii de reacție rapidă. Astfel de strategii necesită o înțelegere exactă a naturii și a dinamicii conflictului apărut. Chiar și eforturile cele mai bine-intenționate s-ar putea solda cu eșec, dacă cadrul de politici și mașinăria birocratică care au sarcina de implementare a strategiei lipsesc sau sunt viciate.

Prezentul capitol oferă o analiză a acestor deficiențe, aplicat pe situația Republicii Moldova. Recenta criză politică din Moldova⁴³, probabil cea mai profundă criză din scurta istorie a acestui stat, demonstrează cât de fragilă este situația în vecinătatea estică a UE. Autorii susțin că o astfel de instabilitate creează oportunități și porțițe deschise pentru acutizarea crizei, dat fiind posibilitatea explorării de către forțele rău-voitoare în stat. Analiza examinează abordarea UE în contextul acordării de asistență pentru consolidarea securității, identificând decalajele între mediul de securitate din interiorul și din afară Moldovei versus modelul de securitate aplicat în cadrul UE. De asemenea, capitolul descrie dinamica securității care afectează Moldova, sugerând ajustări în conformitate cu politicile UE, recomandând elaborarea unei sistem – pilot de avertizare timpurie și reacție rapidă în Moldova, implementat în contextul unei misiuni de asistență speciale din partea UE. Acest sistem va asigura prevenirea și va reduce semnificativ costurile de abordare a riscurilor de securitate la hotarele UE, asemănătoare celor manifestate pe teritoriul Ucrainei, fiind de asemenea creată o bază de cunoștințe pentru aplicarea modelului respectiv în alte regiuni. Mesajul cheie transmis prin acest studiu este că în statele în curs de dezvoltare principalele eforturi trebuie să se concentreze în primul rând pe asistența de securitate centrată pe stat. Și doar după atingerea succeselor în acest sens, se va materializa asistența de securitate antropocentrică, preferată de UE, fiind necesară consolidarea unui fundament în acest sens.

Dacă, în trecut, statele cucereau teritorii pentru a exercita controlul politic asupra țărilor și a popoarelor, astăzi ținta lor sunt mințile oamenilor din statul vizat, prin intermediul cărora poate fi preluat controlul politic asupra teritoriului respectiv.

⁴¹ Secretarul de presă al lui Putin, Dmitri Peskov, a declarat în 2017 pentru corespondentul de la New York Times că "noua realitate [posibilitatea de influențare transfrontalieră a maselor prin intermediul internetului] creează o oportunitate perfectă pentru declanșarea dezordinilor în masă, sau pentru asigurarea susținerii sau dezaprobării din partea maselor". A se vedea The New York Times, "RT, Sputnik, and Russia's New Theory of War," 13 septembrie 2017.

⁴² Discursul lui Jack Straw, secretarul britanic al afacerilor externe, în cadrul Centrului de Politici Externe, 25 martie 2002. <https://www.theguardian.com/politics/2002/mar/25/foreignpolicy.thinktanks>.

⁴³ NOTĂ: aceasta reprezintă refuzul, pentru prima dată în istoria Moldovei, a partidului de guvernământ să asigure transferul puterii în cadrul procesului democratic electoral.

Evaluarea amenințărilor – riscurile de securitate cu care se confruntă Republica Moldova

Prezentarea contextului: preocupări cu privire la status-quo

Procesul de evaluare a amenințărilor de securitate a unui stat reprezintă un demers complex pentru identificarea și agregarea provocărilor de securitate cu care se confruntă un stat, inclusiv a modului în care aceste amenințări ar putea să afecteze interesele vitale ale acestuia.

Din nefericire, examinând amenințările de securitate în majoritatea statelor, putem constata că acestea de regulă nu se bazează pe niște temelii solide și riguroase, dar mai degrabă sunt axate pe anumite imagini mentale și euristice. Practicienii din domeniul politicilor rareori au utilizat modele solide pentru a proiecta amenințări de securitate riguroase.⁴⁴ Mai mult decât atât, dat fiind faptul că acestea reprezintă de regulă documente politice, acestea au fost influențate în mare măsură de conjuncturile și interpretările politice, care afectează un stat concret la momentul evaluării. O altă trăsătură „politică” specifică a acestor documente este caracterul intenționat general al acestora, din varii motive, inclusiv pentru a evita iritarea statelor percepute a fi sursa amenințării. Acest caracter vag al evaluării amenințărilor scade din utilitatea acesteia în proiectarea și implementarea măsurilor de atenuare a amenințărilor, dat fiind spectrul larg de interpretări pe care le permite o astfel de evaluare. Acestea sunt doar o parte din deficiențele majore care afectează evaluările de securitate în cadrul unui stat. Toate acestea caracterizează exact evaluările realizate de către politicienii din Moldova de sine stătător sau cu asistență din partea partenerilor occidentali, pe parcursul anilor.

În rezultat, procesele naționale de evaluare a amenințărilor de securitate au devenit un fel de ritual politic, fiind realizate doar din considerentul ca așa o cere tradiția politică internațională. Astfel, valoarea instrumentală a evaluărilor amenințărilor de securitate a țării este redusă în mod semnificativ. În cazul Moldovei, mai intervine un alt factor care contribuie la „ritualizarea” evaluărilor de securitate, diminuând din utilitatea acestora. Situația respectivă poate fi calificată drept o viziune liberală asupra securității, care este transferată în procesele politice ale Moldovei prin intermediul mecanismelor de asistență instituțională din partea UE.

În acest caz particular, viziunea liberală asupra securității este preponderent centrată pe securitatea cetățenilor, mai puțin pe securitatea statului și a instituțiilor sale. Această abordare derivă dintr-o paradigmă de filozofie politică ce s-a conturat în occident urmare a deceniilor de siguranță sub umbrela de securitate a SUA și ulterior căderea Uniunii Sovietice. De fapt, majoritatea statelor UE în primul rând și-au asigurat securitatea statală și doar după ce a fost consolidat acest aspect, s-au orientat și către paradigma de securitate umană. Respectiv, o astfel de abordare se încadrează în mediul de securitate al majorității statelor UE, nefiind pe deplin potrivită pentru a reflecta și a capta cu precizie provocările reale cu care se confruntă Moldova la capitolul securitate.

⁴⁴ NOTĂ: Evaluarea amenințărilor are o aplicabilitate politică importantă în direcționarea procesului de planificare a măsurilor politice și de apărare, inclusiv a alocării resurselor și stabilirii unor limite legale pentru aceste măsuri. De exemplu, pornind de la aplicarea inițială a agresiunii hibride împotriva Ucrainei în 2014, analiștii au subliniat că NATO nu ar fi fost capabilă să invoce Articolul V pentru a proteja un stat-membru, deoarece o astfel de agresiune se află „sub pragul” în care o astfel de reacție ar fi fost permisă. Incapacitatea de a înțelege și de capta amenințările noi apărute, în cadrul evaluării amenințărilor, ar putea afecta capacitatea statului de a reacționa, surprinzându-l nepregătit și respectiv nevoit ulterior să direcționeze mult mai multe resurse pentru a contracara manifestările deja vizibile ale acelei amenințări.

Am putea chiar susține că, în contextul agresiunii militare ruse împotriva Ucrainei, actuala viziune nu mai este potrivită nici pentru prezentul context de securitate din statele Uniunii Europene.

Totuși trebuie să recunoaștem că momentul în care această viziune de securitate centrată pe om va deveni potrivită pentru realitatea Republicii Moldova, va însemna o îmbunătățire considerabilă a nivelului de securitate națională, fiind de fapt un deziderat râvnit pe termen lung.

Astfel de abordări de evaluare a securității centrată pe cetățean sunt transpuse în anumite politici specifice de asistență din partea UE pentru Moldova. În special, acestea sunt reflectate în suportul considerabil din partea UE pentru dezvoltarea și consolidarea poliției și a trupelor de carabinieri în Moldova. Deși această abordare a adus efecte pozitive, o atare filozofie de asistență în domeniul securității ignoră contextul concret actual de securitate în care s-a pomenit Moldova. Astfel, asistența de acest gen devine un alt exemplu de direcționare nepotrivită a asistenței străine, fără a fi minuțios examinate condițiile

locale, la fel cum s-a întâmplat în trecut cu acordarea ajutorului economic cu greșelile deja recunoscute. De data aceasta diferența este că suportul respectiv vizează consolidarea domeniului de securitate fără a fi luate în seamă condițiile locale, ceea ce ar putea avea un impact mai puternic asupra bunăstării statelor asistate. După cum este ilustrat în continuare, o astfel de abordare ar putea să declanșeze o serie de repercusiuni alarmante. Pentru a explica și a argumenta aceste afirmații, este necesar în primul rând să prezentăm o analiză a mediului de securitate din Moldova pornind de la un fundament conceptual solid. Ulterior, vom argumenta necesitatea anumitor ajustări la modelul actual de asistență în domeniul securității, prezentând abordările și politicile de consolidare a securității potrivite la momentul actual.

Povestea celor două abordări: securitatea umană versus securitatea statală

Amenințarea majoră pentru orice stat este să înceteze să mai existe sau să fie ocupat parțial sau în totalitate de către o putere străină. O astfel de amenințare este privită pe continentul european drept un anacronism (mai ales în Europa occidentală), în special după colapsul Uniunii Sovietice. Amenințarea a căpătat forme noi ulterior în contextul agresiunii militare ruse împotriva Georgiei în 2008, apoi în contextul agresiunii hibride rusești împotriva Ucrainei în 2014, rămânând a fi prezentă și în continuare.

O astfel de evoluție a evenimentelor i-a luat prin surprindere pe analiști și politicieni. Ei nu concepeau să fie posibilă o agresiune interstatală pe continentul european. Această surprindere poate fi explicată prin câteva aspecte. După finalizarea Războiului Rece, cercetătorii și analiștii din statele vest-europene priveau securitatea statală ca fiind ceva de la sine înțeles. Prin urmare, aceștia și-au concentrat atenția pe alte dimensiuni ale securității, în special pe ceea ce a fost etichetat drept “securitatea centrată pe om”. Astfel a fost acordată prioritate securizării intereselor cetățenilor, implicând o distanțare de viziunea “tradițională” a securității centrată pe stat. Această abordare a pătruns, treptat, în politicile statelor europene individuale, iar ulterior a devenit parte a politicii generale a Uniunii Europene.

Totuși, Republica Moldova este parte a unui “complex regional de securitate” diferit, folosind terminologia Școlii Europene pentru studii în domeniul securității.⁴⁵

Una dintre explicații este faptul că amenințările se dispersează în spațiu, iar distanța afectează într-un mod considerabil intensitatea acestora. Aflându-se mai aproape de sursele tradiționale de insecuritate, acelea centrate pe stat, Moldova nu poate să aplice modelul vest-european fără a-l fi ajustat – altfel i-ar fi pusă în pericol securitatea.

Totuși, există un alt motiv mai important pentru a fi precauți în aplicarea modelului european de „securitate centrată pe om” în defavoarea modelului de securitate centrată pe stat. Elementul-cheie (implicit) pentru aplicarea abordării de securitate centrată pe om este ipoteza de la care pornește totul și anume ideea că securitatea centrată pe stat a fost deja asigurată la un nivel minim acceptabil, nefiind în continuare un motiv de îngrijorare.

Cu alte cuvinte, doar după ce a fost asigurată securitatea statului, este posibilă redirecționarea resurselor pentru securitatea centrată pe om. Această condiție are un motiv clar în spate – anume un stat puternic din punct de vedere instituțional, cu toate ramurile puterii solide și echilibrate, este capabil să asigure securitatea propriilor cetățeni. Atunci când securitatea statului este subminată, instituțiile sale devin nefuncționale, acesta nefiind capabil să asigure interesele cetățenilor și nici să garanteze securitatea lor.

Spre deosebire de majoritatea statelor din vest, Moldova nu face parte dintr-o alianță militară. Respectiv, aceasta nu poate să conteze pe securitatea tradițională ca fiind ceva garantat de la sine, fiind necesare investiții semnificative pentru atenuarea amenințărilor aferente situației în care se află.

Subliniem, totuși, că nu este vorba de vreo intenție de a subestima abordarea de “securitate centrată pe om”, și nici a politicilor de securitate ale UE. Este vorba de un argument în favoarea unei analize, cercetări minuțioase a contextului concret de securitate în care se află în prezent Republica Moldova.

Contextul de securitate în Moldova fiind diferit de cel al statelor UE, ar putea avea implicații diferite, ținând cont de faptul că statele UE au instituții de stat mai puternice și capacitate de apărare mai solidă. În orice caz, am avea nevoie de o politică diferită de securitate, parafrazând ideea politicilor de dezvoltare economică care pot fi ghidate fie de filosofia liberală (centrată pe individ) sau de cea mercantilistă (centrată pe stat). Având în vedere numeroasele exemple de eșecuri ale politicilor de dezvoltare economică atunci când acestea au fost preluate cu exactitate de la statele dezvoltate și aplicate direct în țările în curs de dezvoltare fără a fi ajustate, susținem că aceleași efecte s-ar putea

resimți și în cazul asistenței pentru Republica Moldova în domeniul securității.

Pentru a aduce mai multă claritate în sensul acestor afirmații, este necesară o examinare a contextului de securitate care afectează Republica Moldova. Viziunea tradițională asupra agresiunii interstatale presupunea imaginea unor armate mărșăluind peste hotarele altor state

⁴⁵ Buzan, Barry și Ole Wæver. 2003. Regions and Powers: The Structure of International Security. Cambridge, Marea Britanie: Cambridge University Press.



și cucerind capitalele acestora. O atare viziune a fost inspirată din experiența istorică, exemplul cel mai recent fiind cel de-al doilea Război Mondial. Totuși, în rezultatul elaborării un corpus de norme la nivel internațional prin care se condamnă agresiunea interstatală (Carta ONU) și se limitează aplicarea forței militare în politicile externe (dreptul umanitar internațional), statele au dezvoltat mijloace mai puțin evidente de agresiune, inclusiv pentru a minimiza costurile aferente.

Prin agresiune înțelegem acțiunile care subminează suveranitatea unui alt stat, prin care se dobândește capacitatea de a exercita influență asupra politicii interne și externe a acestuia. În contextul ocupației teritoriale, acest obiectiv era atins prin instaurarea guvernelor de ocupație sau a guvernelor marionetă.

Războaiele de tip *proxy* din perioada Războiului Rece au manifestat o abordare mai indirectă și nedetectabilă față de agresiunea interstatală – agresorul începe prin a identifica o formațiune politică în interiorul statului-țintă (sau chiar creând o astfel de formațiune). Ulterior, acestei formațiuni politice i se asigură susținerea necesară pentru preluarea guvernării. Astfel, indirect, agresorul își asigură controlul asupra țării-țintă. Această modalitate a fost pe larg utilizată de către Uniunea Sovietică pentru instigarea unor serii de conflicte în statele post-comuniste, care au fost ulterior etichetate drept “înghețate”, fiind prezentate în mod eronat drept conflicte de origine “inter-etnică”.

O tehnologie de conflict identică, dar într-o versiune modernizată, a fost folosită pentru anexarea ilegală a Crimeii de către Rusia și la instigarea conflictului violent din estul Ucrainei. Aspectele descrise captează cu exactitate riscurile de securitate cu care se confruntă Moldova în contextul actual. Această afirmație este susținută și prin faptul că mai mult de 10% din teritoriul Moldovei se află în continuare sub ocupația contingentului militar rus⁴⁶, pe când conflictul în sine este prezentat și, în mare parte, acceptat de către comunitatea internațională drept un “conflict intern”. Abordând un subiect supus analizei și în alte părți⁴⁷, pentru a explica tehnologiile de conflict emergente care vin să ia locul agresiunii interstatale prin intermediul războiului convențional, analiza se bazează pe un model propus de suveranitate care se axează pe trei piloni: teritoriul, poporul și guvernarea.

Imaginea respectivă corespunde și altor descrieri a conceptului de suveranitate. Atunci când discuția vizează un fapt de agresiune interstatală, de obicei se subînțelege implicit modelul de agresiune care presupune aplicarea forței militare pentru preluarea controlului asupra teritoriului-țintă – forma cea mai evidentă. Ținând cont de constrângerile de ordin politic pentru o atare agresiune militară directă în prezent, statele au elaborat tehnologii de agresiune indirecte, care sunt deghizate în conflicte interne de pe teritoriul statului țintă, violente sau politice. Implicarea agresorului în astfel de conflicte se realizează fie prin infiltrarea agenților

⁴⁶ NOTĂ: Mulți analiști europeni au tendința de a subestima rolul prezenței militare rusești în menținerea conflictului în stare; ei consideră că prezența militară rusă este mult prea nesemnificativă pentru a i-se atribui un atare efect. Aceasta este o înțelegere extrem de greșită a rolului forțelor militare rusești în acest conflict. În primul rând, capacitățile militare ale trupelor prezente trebuie apreciate doar în comparație cu contingentul militar al Moldovei – dintr-o astfel de perspectivă trupele militare rusești de fapt reprezintă un instrument politic impunător. În al doilea rând, prin prezența militarilor săi, Rusia a instituit un control fizic asupra teritoriului respectiv prin potențialul coercitiv al său, inclusiv controlul asupra elitelor transnistrene. În fine, chiar și prezența a doar unui singur soldat rus deja ar fi avut un efect considerabil, astfel fiind asigurată prezența militară, respectiv și influența politică a Rusiei.

⁴⁷ Mînzărari, Dumitru. 2018. “Reassembling a Russian Empire: Annexing Territories through Deceiving Hearts and Minds.” În “A New Security Agenda for the Eastern Partnership”, 13-24. București: EaP Think Tank Forum.

proprii, fie prin acordarea suportului pentru partea “rebelă”⁴⁸, dirijând conflictul prin intermediul liderilor “rebeli” asupra cărora exercită control, sau chiar prin combinația celor două abordări.

O abordare mai recentă în ceea ce privește tehnologiile de conflict pentru agresiunea străină indirectă s-a manifestat prin ingerința în alegerile locale. Ingerințele în scrutinele electorale din țările occidentale a avut un scop mai restrâns, dat fiind gradul mai mare de reziliență al acestora în fața Federației Ruse. Cu toate acestea, în Moldova și în alte state post-sovietice, Rusia a urmărit obiective mai ambițioase – exploatarea unor forțe politice *proxy* în încercarea de preluare a puterii de stat. Astfel, pe când războiul tradițional convențional urmărea scopul de a acapara teritoriile ale altui stat pentru a prelua controlul asupra populației și a guvernării din cadrul acestuia, tehnologiile de conflict moderne presupun un alt tip de agresiune interstatală – se urmărește scopul de preluare a controlului asupra populației statului țintă pentru a dobândi pe această cale controlul asupra teritoriilor statului respectiv.⁴⁹

Fiind privită situația din perspectiva unui terț, semnele utilizării tehnologiilor moderne de agresiune interstatală s-ar putea să fie greu de identificat. La prima vedere s-ar părea că s-a întâmplat o schimbare organică și de la sine înțeleasă a guvernării în statul-țintă, ceea ce a atras după sine anumite ajustări a politicii externe, diminuând cooperarea cu occidentul și sporind relațiile cu Rusia. În realitate, această schimbare se datorează ingerințelor din afară în procesul electoral, prin coruperea și șantajarea elitelor politice naționale și prin manipularea opiniei publice prin pătrunderea în spațiul informațional național. Pentru Moldova acesta este cel mai complicat scenariu cu privire la riscurile de securitate – pierderea suveranității prin aplicarea de către Rusia a unor tehnologii indirecte și obscure de agresiune străină.

De fapt, dacă contextul actual de securitate în care se află Moldova nu va fi luat în considerare în procesul de elaborare a programelor de asistență în domeniul securității pentru Moldova, aceasta ar putea să cauzeze o înrăutățire a situației la capitolul securitate umană. O consecință negativă evidentă și imediată ar putea fi emularea de către Moldova a legislației naționale rusești, ceea ce au făcut multe state post-comuniste dependente de Rusia. Autoritarismul se răspândește peste hotarele politice la fel ca și democrația. Și o astfel de situație ar cauza un impact colosal asupra securității umane în Republica Moldova. Chiar dacă Moldova s-a poziționat mai jos în diferite clasamente cu privire la drepturile și libertățile politice, totuși aceasta a înregistrat o performanță mai bună decât Rusia și alte state din spațiul post-comunist care au preluat modelul rusesc de guvernare politică.⁵⁰

Se atestă o tendință. Cu cât mai apropiate sunt legăturile unei țări cu Rusia cu atât mai scăzută este performanța acesteia din punctul de vedere al protecției libertăților democratice, asigurând astfel un grad scăzut de securitate umană pentru cetățenii săi. Așadar, o deteriorare a securității centrate pe stat, declanșată prin erodarea suveranității unui stat din cauza consolidării controlului străin asupra instituțiilor naționale și a procesului decizional, va duce inevitabil la diminuarea securității umane. Astfel, Moldova trebuie în primul rând să își consolideze securitatea statală, pentru a deveni mai capabilă să avanseze în domeniul

⁴⁸ Federația Rusă a practicat delegarea reprezentanților săi militari și de securitate în regiunile “separatiste” din Osetia de Sud în, precum și în Transnistria, Republica Moldova, asigurându-le diverse funcții-cheie în “guvernele” acestor formațiuni de tip *proxy*.

⁴⁹ Mînzărari, 2018.

⁵⁰ Conform raportului Freedom House “Freedom in the World 2018: Democracy in Crisis”, Moldova și Ucraina au fost apreciate drept state “parțial libere” în comparație cu alte state ale fostei URSS, precum Rusia, Belarus, Kazahstan, Uzbekistan, etc., care au luat calificativul “nu este liber”. Deși Kârgâzstan a luat calificativul “parțial liber, punctajul atribuit acestuia a fost de două ori mai mic decât al Moldovei, fapt ce se datorează preluării de către Kârgâzstan a modelului de politici rusești în domeniul libertăților democratice asigurate în interiorul țării.



asigurării securității umane – o perspectivă care nu întotdeauna este bine înțeleasă în rândurile partenerilor europeni. Totuși, Moldova are nevoie într-o mare măsură de suportul din partea partenerilor săi occidentali pentru lansarea proiectelor de asistență în domeniul securității, cu preponderență în domeniul securității statale. Astfel, respectiv, va putea fi creat un fundament solid pentru asigurarea securității cetățenilor săi.

Analiza susține că anume modelul prin care în primul rând va fi implementată abordarea centrată pe stat și, ulterior, cea centrată pe om, va face posibilă eliminarea contradicțiilor înșelătoare și eronate aferente acestor două abordări cu privire la securitate. Aceasta este modalitatea cea mai optimală de consolidare a rezilienței Moldovei în fața crizelor externe și interne, și care este în corespundere deplină cu Strategia Globală a UE.⁵¹

Securitatea Republicii Moldova în viziunea UE: regiunea transnistreană, corupție și bună-guvernare

Regiunea transnistreană: piața europeană versus geopolitica rusească

Conflictul la scară mică din regiunea Transnistreană s-a declanșat după căderea Uniunii Sovietice. Acesta a atras atenția din partea UE într-o măsură mult mai mică în comparație cu războaiele din Iugoslavia care au avut loc tot în aceeași perioadă. Prin acordul dintre Elțin și Snegur⁵² semnat în 1992, Rusia a primit undă verde pentru staționarea permanentă a trupelor sale militare pe teritoriul Moldovei sub mască de pacificatori. Acel acord, de asemenea, a deschis posibilități neîngrădite Rusiei de a-și desfășura activitatea de consolidare a instituțiilor pe teritoriul separatist din Transnistria. În final, Rusia a reușit să înalțe un paravan de legitimitate pentru aceste acțiuni, impunându-i Moldovei un proces de negocieri în care Rusia s-a calificat în calitate de mediator, alături de Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE).

În acest cadru, poziția Rusiei s-a dovedit a fi una disproporționat de puternică. Rusia a devenit mediator, fiind în același timp un stat membru al OSCE (OSCE fiind cel de-al doilea mediator), ceea ce în practică a slăbit eficacitatea organizației respective în cadrul negocierilor. În afară de aceasta, Rusia exercită un control direct asupra autorităților transnistrene.

Moldova fiind un stat tânăr, capacitatea acesteia de a-și consolida statalitatea a fost inevitabil subminată de conflictul transnistrean. Un rol important în acest sens îl are și procesul de negociere nefuncțional, care de fapt a urmărit din start mai degrabă păstrarea status quo-ului decât soluționarea propriu-zisă a conflictului. Acest proces a căpătat o pondere mai mare la începutul anilor 2000 când Uniunea Europeană s-a alăturat în calitate de observator, în așa-numitul format 5+2.

Totuși, UE nu este tocmai tentată să ia locul OSCE-ului în calitate de mediator-cheie în cadrul conflictului și nici nu este dispusă să trimită trupe de pacificatori în această regiune. Din contra, UE încearcă să atragă autoritățile autoprocimate transnistrene, susținute de Rusia, prin domenii tehnice, neutre. Printre acestea se numără domeniul comerțului, unde UE are tradițional pârghii puternice, acesta fiind un domeniu mai puțin controversat din punct de

⁵¹ European External Action Service, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy, Bruxelles, 2016.

⁵² NOTĂ: Potrivit președintelui Mircea Snegur, acest acord a fost încheiat după recepționarea de către acesta a ultimatumului militar de la Moscova.

vedere politic, în viziunea unor state-membre. Un nivel sporit de participare a statelor membre majore ale UE, precum este Franța sau Germania, s-ar putea solda cu rezultate pozitive de ordin politic și diplomatic, după cum a demonstrat experiența de negocieri în 'formatul Normandia' în Ucraina.

Identificarea unei soluții de durată pentru asigurarea păcii la nivel regional în vecinătatea UE reprezintă un obiectiv urmărit pe termen lung. Totuși, în acest sens, Moldova necesită un nivel mai înalt de suport pe termen scurt – atât politic cât și economic. Astfel, de exemplu, președinția germană în cadrul OSCE în anul 2016 a urmărit în primul rând implementarea pachetului „Berlin Plus”, pentru consolidarea încrederii dintre locuitorii de pe ambele maluri ale Nistrului, ceea ce se presupune că va contribui la normalizarea relațiilor la nivelul politic. Această abordare se bazează pe ipoteza că un nivel de încredere mai mare ar contribui la detensionarea situației, reconfirmând atractivitatea UE și diminuând riscurile unui conflict ulterior.⁵³

Totuși, soluția europeană de "abordare reciproc avantajoasă" s-ar putea să nu își atingă obiectivul pe termen scurt din cauza obstrucționării din partea Rusiei, care optează pentru o altă perspectivă – cea a unui joc cu miză nulă.

În același timp, UE nu are o poziție omogenă cu privire la acest conflict. Acest fapt este vizibil mai ales în astfel de subiecte precum ridicarea profilului militar în regiune sau alte măsuri efective care ar accelera plecarea trupelor militare rusești. Aceste trupe sunt prezentate într-un mod eronat drept forțe de menținere a păcii, chiar dacă Rusia a acceptat obligațiunea de a le retrage în cadrul Summit-ului de la Istanbul în 1999. Mai mult decât atât, modul de angajare a acelor trupe reflectă o încălcare a standardelor ONU cu privire la imparțialitatea și neutralitatea forțelor de menținere a păcii. În aceste condiții, unii experți consideră că accentul mai mare pus pe dimensiunea umană a securității mai degrabă decât pe securitatea statală se explică prin faptul că majoritatea statelor UE nu se așteaptă la o eventuală escaladare a conflictului în regiunea transnistreană, cel puțin atât timp cât regiunea Odessa, avanpostul natural al regiunii Transnistrene se află sub controlul ferm al Kievului. O astfel de abordare este, totuși, greșită deoarece indiferent de această situație o abordare de securitate centrată pe om nu poate fi implementată într-un mod eficient în contextul unei țări cu o capacitate slabă de a-și asigura securitatea statală.

În interiorul UE este răspândită premisa majoră că scopul urmărit de Rusia nu constă în anexarea acestui teritoriu, ci mai degrabă în maximizarea influenței rusești într-o Moldova reunită. O anexare formală nu este necesară. Din contra, o anexare *de facto* de către Rusia poate fi realizată prin promovarea unui model de conflict *proxy* și prin delegarea reprezentanților săi să conducă regiunea în calitate de membri ai administrației separatiste, ceea ce Rusia face în mod constant. În contextul tehnologiilor de conflict *proxy*, Rusia de asemenea eliberează pașapoartele sale populației locale din regiunea transnistreană, similar cu acțiunile sale în alte țări post-sovietice.

⁵³ NOTĂ: Totuși, această abordare, chiar dacă s-a bucurat de un anumit grad de justificare printre grupurile politice susținătoare ale așa-numitei politici a pașilor mici, nu a reușit să producă impactul așteptat în sensul avansării negocierilor în contextul căutării unei soluții politice. Până în prezent, măsurile de consolidare a încrederii dintre cele două maluri nu au reușit să aducă o schimbare credibilă la capitolul încrederii, dacă comparăm nivelul general al acesteia înainte și după implementarea proiectului.



Acestea sunt motivele pentru care autoritățile moldovenești ridică într-un mod constant problema prezenței a unui contingent de circa 1500 de militari ruși pe teritoriul transnistrean, precum și problema controlului exercitat de către Rusia asupra serviciilor militare și de securitate din regiunea Transnistreană. Cel mai recent episod de readucere a problemei respective în atenția comunității internaționale a avut loc în cadrul Adunării Generale ONU în iunie 2018.⁵⁴

Abordarea de până acum a UE a fost să se focuseze în mare parte pe domeniul comerțului, considerând că o astfel de abordare ar crea mai puține tensiuni în relațiile cu Rusia. Această reorientare se datorează în mare parte UE. Începând cu 2006, pentru a beneficia de dreptul de a exporta marfa spre piețele europene (de când Moldova a beneficiat de un Sistem generalizat de preferințe din partea UE), companiile din regiunea transnistreană s-au văzut obligate să se înregistreze și să obțină autorizațiile pentru export la Chișinău. De asemenea, urmau să fie îndeplinite o serie de cerințe, printre care se numără certificarea calității produselor și armonizarea legislației din domeniul economic și comercial. Totuși, modul în care această procedură a fost implementată ar putea avea anumite repercusiuni asupra suveranității Moldovei, în special dacă nu vor fi luate măsurile necesare pentru ca regiunea respectivă să se conformeze tuturor cerințelor prevăzute în cadrul ZLSAC.

Comunitatea de afaceri din regiunea Transnistreană este în general atrasă de posibilitățile oferite de ZLSAC, fiind totuși conștienți de faptul că pentru respectiva adaptare economică va trebui de plătit un preț. Totuși, poziția de susținere a acestor aranjamente de comerț nu este una omogenă: exportatorii mari, precum este fabrica de oțel („MMZ”), sunt foarte dependenți de piețele UE, în timp ce agenții economici mai mici par a fi mai puțin entuziasmați. Cu toate acestea, autoritățile separatiste transnistrene tind să minimalizeze importanța acestor oportunități pentru comerț cu UE, oferit de Moldova și de Bruxelles agenților economici locali. Această poziție se datorează în mare parte unor raționamente de ordin politic, aceștia mimând un fals dezinteres, pentru a descuraja posibila exploatare a acestor oportunități comerciale pentru a nu admite utilizarea acestor pâghii împotriva lor în procesele de negocieri.

Corupția: reforme pentru restabilirea încrederii cetățenilor în instituțiile publice

Activismul împotriva corupției a mobilizat cu regularitate populația din regiune împotriva autorităților de la guvernare: proteste au avut loc în Moldova în 2014-2015, în România în 2017, iar aversiunea împotriva corupției a fost un factor important care a influențat rezultatul scrutinului electoral la alegerile prezidențiale din Ucraina în 2019. Mai recent, coaliția temporară dintre partidul pro-rusesc PSRM și blocul pro-european ACUM creată în iunie 2019 a făcut posibilă eliberarea țării de cel mai influent oligarh care și-a consolidat controlul asupra instituțiilor statului. Chiar și în

Corupția este în mare parte asociată cu nivelul asigurat de securitate umană, având implicații pe diverse dimensiuni ale securității: economică, alimentară, de sănătate, afectând în același timp și securitatea statală prin subminarea statalității.

⁵⁴ Vlas Cristi, 'UN General Assembly adopts Moldova's resolution on withdrawal of 'foreign military forces' from its territory', Moldova.org, 22 iunie 2018, <https://www.moldova.org/en/un-general-assembly-examine-moldovas-resolution-withdrawal-foreign-military-forces-territory/>

acest context regional, Moldova s-a dovedit a fi deosebit de coruptă, regăsindu-se pe poziția 117 la nivel mondial, conform Indicelui de Percepție a Corupției.⁵⁵

În acest context, Republica Moldova a fost percepută drept un „stat capturat”, controlat de politicienii corupți. Corupția reprezintă un fenomen cu multiple fețe – aceasta anihilează din temelie eficacitatea politicilor publice, afectează negativ alocarea optimală a resurselor, subminează eforturile de dezvoltare și erodează efectele echității sociale. Corupția reprezintă o amenințare directă la adresa securității și stabilității unui stat.

Acest fapt a fost documentat de câteva instituții europene, trezind îngrijorări în rândurile oficialilor. În una din rezoluțiile sale, Parlamentul European a exprimat o *„îngrijorare profundă cu privire la regresul în asumarea standardelor democratice în Moldova, a valorilor-cheie la care Moldova a subscris prin semnarea Acordului de Asociere, precum este democrația (...), acestea fiind sfidate de către liderii politici care pun interesele de afaceri în capul mesei fără a întâmpina rezistență din partea clasei politice majoritare și nici din partea justiției, ceea ce a adus Republica Moldova într-o situație de stat capturat de interesele oligarhice în care puterile economică și politică au ajuns în mâinile unui grup restrâns de oameni care își exercită influența în Parlament, Guvern, partide politice, administrație de stat, justiție și mass-media, fiind cauza unei implementări nesatisfăcătoare a legislației în vigoare cu foarte puține beneficii pentru cetățeni”*.⁵⁶

Viziunea Consiliului Uniunii Europene reflectă o percepție similară, aceasta declarându-se *“convinsă că eforturile reînnoite trebuie să fie de urgență direcționate către o luptă mai convingătoare împotriva corupției care, pentru a fi atinse rezultate tangibile, trebuie însoțită de o reformă profundă a justiției, inclusiv a procuraturii. Un sistem de justiție funcțional, independent, imparțial, transparent și responsabil, un bilanț convingător al condamnărilor în cazuri de corupție (în special corupție la nivel înalt) precum și respectarea supremației legii reprezintă condițiile-cheie necesare pentru restabilirea încrederii cetățenilor Republicii Moldova în instituțiile statului.”*⁵⁷ Se poate susține că acea coaliție de scurtă durată dintre PSRM și ACUM care a fost creată sub drapelul de “dezoligarhizare” (iunie - noiembrie 2019) s-a prăbușit poticnindu-se în subiectul reformei justiției, când ACUM a insistat asupra candidaturii unui procuror general independent.⁵⁸

Așadar, de ce problema corupției se menține în continuare pe poziții de top pe agenda europeană?

Corupția este privită ca un impediment în asigurarea securității centrate pe om, dar și un obstacol în buna implementare a ZLSAC. Deși formal cadrul legislativ anti-corupție pare a fi bine pus la punct, problema -cheie rămâne a fi implementarea acestuia. Corupția reprezintă și o problemă economică, cauzând un rating scăzut al țării în ceea ce privește riscurile de desfășurare a activității de întreprinzător, în special din cauza unui mediu de reglementare împovărat.

⁵⁵ Transparency International, “Corruption Perception Index 2018”, <https://www.transparency.org/cpi2018>

⁵⁶ Parlamentul European, “Implementation of the EU-Moldova Association Agreement”, 14 noiembrie 2018, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0458_EN.html

⁵⁷ Consiliul Uniunii Europene, “Relations with the Republic of Moldova”, 26 februarie 2018, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6280-2018-INIT/en/pdf>

⁵⁸ Dumitru Minzărari, Eurasia Daily Monitor volumul 16, Ediția 158, “The Socialist Party Tries to Derail Justice Reform in Moldova, Topples the Government”, 12 noiembrie 2019, <https://jamestown.org/program/the-socialist-party-tries-to-derail-justice-reform-in-moldova-topples-the-government/>



Deși per ansamblu scorul atribuit Moldovei în acest sens este unul relativ bun, aceasta poziționându-se pe locul 47 dintr-un număr total de 190 de țări, devansând de exemplu Ungaria și Bulgaria (locul 53 și, respectiv, 59) – principalele puncte slabe ale Moldovei fiind aferente problemei corupției (o provocare majoră fiind eliberarea autorizațiilor pentru construcții).⁵⁹

De exemplu, companiile sunt nevoite să plătească mită pentru a obține autorizații de construcție, licențe de activitate, dar și pentru a-și asigura contracte publice. Deseori este semnalată problema favoritismului, care se reflectă în deciziile oficialilor de la guvernare, fapt ce erodează încrederea în utilizarea adecvată a banului public.

În cadrul AA, Moldova urmează să atingă standardele sociale, politice și de promovare a drepturilor omului drept precondiții de bază pentru o integrare mai aprofundată în UE. Deoarece atât viața politică cât și cea socială sunt afectate de fenomenul corupției, eforturile de eradicare a acestuia nu ar trebui să slăbească.

Buna guvernare: reziliență, transformare și stabilitate

Buna guvernare ar putea fi un factor de consolidare a statului Republica Moldova, dar și a rezilienței societății prin dezvoltarea capacităților, consolidarea instituțiilor democratice, prin asigurarea supremației legii și a legitimității statale. Încrederea în instituțiile și valorile comune reprezintă prima linie de apărare împotriva amenințărilor hibride prin care se încearcă destabilizarea sistemului social și politic, aducând țara în fața unui risc de a-și pierde suveranitatea. În acest context, ne punem întrebarea: cum poate fi atins dezideratul de bună guvernare în condițiile în care instituțiile statului sunt capturate pentru realizarea intereselor private ale actorilor politici și sunt exploatate de către actori străini? UE ar trebuie să facă referire la experiența unor actuale state membre imediat după cel de-al doilea Război Mondial.

Oferindu-le cetățenilor rezultate tangibile și vizibile, buna guvernare contribuie la consolidarea stabilității politice, asigurând astfel un grad mai mare de încredere din partea cetățenilor și a actorilor economici străini.

Atunci, consolidarea instituțiilor presupunea inclusiv protejarea acestora de orice ingerințe din afară – în Moldova modernă situația nu pare a fi una diferită. Corupția nu este un fenomen pur național, din contra, acesta este explorat și intensificat de către actorii străini – un exemplu în acest sens este compania moldo-rusească “Moldova-Gaz”⁶⁰, care exercita o influență uriașă asupra elitelor de la guvernare. Toți acești factori reflectă și o altă capacitate importantă a unui stat – reziliența, care

reprezintă unul dintre conceptele-cheie în cadrul Bilanțului PEV⁶¹ și a Strategiei Globale⁶², atrăgând asupra sa accentele puse anterior pe transformare. Conceptul respectiv se regăsește

⁵⁹ Banca Mondială, “Doing Business – Moldova”, 2018 <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/moldova>

⁶⁰ “Casa de un milion, cu banii ‘Moldova-Gaz’ [A million-worth house with Moldova-Gaz money], Centrul de Jurnalism de Investigații, 21 februarie 2003, <https://www.investigatii.md/ro/investigatii/coruptie/casa-de-un-milion-cu-banii-moldova-gaz>

⁶¹ Comisia Europeană, “Review of the European Neighbourhood Policy”, 18 noiembrie 2015, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

⁶² Serviciul European pentru Acțiune Externă, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy, Bruxelles, 2016.

printre cele patru arii de intervenție (“Consolidarea instituțiilor și buna guvernare, inclusiv supremația legii și securitatea”) în contextul obiectivelor strategice comune ale UE, ale statelor membre a UE și ale Elveției, fiind aliniat și la prevederile Cadrului Unic de Sprijin UE-Moldova 2017-2020.

Potrivit Comisiei Europene, *“sunt în continuare necesare eforturi pentru soluționarea problemei corupției la nivel înalt, pentru recuperarea fondurilor delapidate în cadrul fraudei bancare estimate la un miliard de dolari, dar și pentru deferirea celor vinovați de fraudă respectivă justiției. O reformă profundă a sistemului judiciar rămâne a fi un alt aspect care necesită atenție.”*⁶³

Înainte de 2011, la nivel regional, Moldova avea reputația unei țări cu cel mai mic progres înregistrat în domeniul reformei procuraturii, cu un risc inerent de „justiție selectivă”. Un sistem judiciar puternic este un factor al rezilienței democratice și al supremației legii. Cu alte cuvinte, „sarcina constă în asigurarea unei reforme de succes, acordând în același timp susținere factorilor de schimbare în lupta acestora contra forțelor neliberale”.⁶⁴ Din păcate, reformele judiciare s-au axat cu preponderență pe aspectele procedurale și tehnice fără a realiza succese în ceea ce privește asigurarea independenței și a integrității judecătorilor, ceea ce a fost confirmat în cadrul situației recente, contestate, de selecție a noului procuror general. Încrederea din partea cetățenilor nu reprezintă doar o stare de spirit, ci mai degrabă o serie de condiții prin respectarea cărora instituțiile statului dobândesc încrederea din partea actorilor locali, fiind abilitate de către aceștia. Acest obiectiv a devenit mult mai greu realizabil în prezent, în era războaielor hibride, datorită posibilităților actorilor străini de a exploata tehnici de influență pentru a manipula opinia publică, erodând încrederea în guvernare, sau chiar să aplice instrumente informatice pentru a afecta sistemele informaționale, afectând în acest mod bunăstarea cetățenilor.

Cu toate acestea, trebuie de subliniat că o strategie centrată pe cetățeni ar fi binevenită în contextul procesului de negocieri cu privire la conflictul transnistrean. Acesta ar putea să fie unica strategie eficientă posibilă pentru UE, reieșind din faptul că Moldova nu deține control instituțional asupra regiunilor de pe malul stâng al Nistrului. Acest obiectiv poate fi realizat prin revizuirea actualului obiectiv strategic din cadrul negocierilor în formatul 5+2, care la moment constă în determinarea unui statut special a regiunii transnistrene. Actualul obiectiv strategic, respectiv, nu corespunde în totalitate scopului general ca toți cetățenii Moldovei, indiferent de modul în care se identifică ca și etnie, să fie tratați într-un mod corect și echitabil. Acordarea unui statut special regiunii s-ar putea să fie unul dintre pașii de realizare a scopului enunțat, dar nu este unicul pas necesar în acest sens. Este o abordare defectuoasă să fie purtate negocieri axate pe doar unul dintre mijloacele de soluționare a problemei, în loc de a privi problema în complexitatea ei și a examina toate mijloacele posibile. De fapt, în cadrul formatului de negocieri 5+2, dacă s-ar pune accentul pe abordarea centrată pe cetățean, ar trebui să fie examinate și alte mecanisme de asigurare a respectării drepturilor tuturor cetățenilor din regiunea transnistreană.

⁶³ Comisia Europeană, “EU report: The Republic of Moldova advances in reform implementation but considerably more progress is needed”, 5 aprilie 2018

⁶⁴ Steven Blockmans, Nadejda Hriptievski, Viacheslav Panasiuk, Ekaterine Zguladze, “Integrity on Trial: Judicial Reform in Georgia, Ukraine and Moldova”, CEPS Documentul de lucru nr. 2018/04, iunie 2018. https://www.ceps.eu/system/files/WD2018-04_SB%20et%20al_JudicialReform.pdf



Dezvoltarea unui mecanism de avertizare timpurie împotriva amenințărilor hibride

Raționamentele mecanismului de avertizare timpurie

Natura obscură a tehnologiilor de agresiune interstatală nou-apărute face posibilă deghizarea agresiunii în anumite procese politice aparent naturale, precum ar fi un conflict violent sau scrutin electoral contestat. Din acest motiv este foarte important să fie elaborate mecanisme de avertizare timpurie care vor face posibilă o distincție mai clară dintre procesele politice veritabile și actele de agresiune străină hibridă.

De exemplu, după părerea unor analiști, autoritățile ucrainene nu și-au dat seama inițial de contextul întâmplărilor din estul Ucrainei, considerând protestele de acolo doar drept o exprimare a nemulțumirii de către susținătorii lui Ianukovici.⁶⁵ Din această cauză, autoritățile nu au reușit să reacționeze prompt pentru a opri forțele *proxy* militare rusești să preia controlul asupra localităților și orașelor ucrainene. Doar după ce au înțeles adevărata natură a amenințării, autoritățile ucrainene au schimbat abordarea, ceea ce le-a permis să preîntâmpine preluarea de către forțele de *proxy* rusești a orașelor Odessa și Harkov, printre altele.

Cum funcționează un mecanism de avertizare timpurie și care este logica din spatele acestuia?

Orice acțiune politică transmite un semnal și face ceva zgomot. Semnalul, de exemplu, ar putea fi preluarea controlului asupra satelor și orașelor ucrainene de către militarii ruși. "Zgomotul" constă în faptul că acești oameni înarmați sunt, aparent, localnici – cetățeni ai Ucrainei nemulțumiți de politicile (lingvistice sau etnice) ale autorităților.

În dependență de care dintre cele două scenarii se adevărește, autoritățile de la guvernare, trebuie să decidă asupra unui răspuns politic adecvat. Pe de altă parte, dacă Rusia dorește să își camufleze agresiunea, acesta va încerca să amplifice componenta de „zgomot” aferentă acțiunii, bruind astfel semnalul real. Analiza arată că atât identificarea semnalului cât și separarea acestuia de „zgomot” sunt ambele posibile, fapt ce permite prezicerea escaladării crizei cu o probabilitate înaltă.⁶⁶

Un mecanism de avertizare timpurie funcțional va fi capabil să capteze deosebirile dintre semnale și zgomote, ceea ce va permite de a câștiga timp și de a acumula informații valoroase în baza cărora vor fi determinate răspunsurile politice adecvate. Elaborarea unor mecanisme de avertizare timpurie eficiente necesită o cunoaștere solidă a proceselor politice care sunt explorate pentru a camufla agresiunea indirectă, de tip hibrid.

Deseori, mecanismele de avertizare timpurie sunt concepute și formulate doar după realizarea unor analize punctuale cu scopul de a monitoriza punctele de intrare specifice ale amenințării. De exemplu, în cazul Germaniei, o tentativă mai probabilă din partea Rusiei să îi submineze

⁶⁵ Washington Post. "Russia Supporters in Eastern Ukraine Pose Challenges to Pro-Western Government." 14 martie 2014. A se vedea, de asemenea, Andrii Portnov "How 'Eastern Ukraine' Was Lost." Open Democracy, 14 ianuarie 2016. <https://www.opendemocracy.net/en/odr/how-eastern-ukraine-was-lost>.

⁶⁶ Chadeaux, Thomas. 2014. "Early Warning Signals for War in the News." Journal of Peace Research 51 (1): 5-18.

suveranitatea ar fi prin ingerințele acesteia în procesul electoral sau prin instigarea părții conservative a societății la nemulțumiri îndreptate împotriva imigranților.

Astfel, un mecanism de avertizare timpurie elaborat pentru Germania ar acorda o atenție sporită acestor procese politice. Mecanismul de avertizare timpurie pentru Moldova trebuie să se concentreze pe trei domenii cheie. Primul, dar și cel mai important ca și gravitate a consecințelor, este amplificarea confruntării politice dintre o regiune a Moldovei și autoritățile centrale ale acesteia, instigate de către Rusia. Studiile arată că încrederea în suportul oferit din străinătate încurajează anumite elite din regiune să amplifice conflictele cu autoritățile centrale.⁶⁷ Unitatea Administrativ-Teritorială Găgăuzia reprezintă un astfel de focar potențial pentru escaladarea conflictului, din motive istorice și politice.

Pentru țările precum Ucraina sau Moldova, o tehnologie de agresiune străină mai probabil ar fi incitarea unor tensiuni civile sau chiar a unor conflicte violente în regiunile respective. Acestea sunt punctele de intrare pentru amenințare ce vor fi incluse în topul listei pentru evaluarea ulterioară a riscurilor.

O altă zonă care trebuie monitorizată este regiunea transnistreană din Republica Moldova, care în prezent este controlată de forțele militare ale Federației Ruse. Există premise istorice solide care confirmă necesitatea unei examinări aparte a acestui risc concret. În special, deoarece atât în Georgia cât și în Ucraina, Rusia s-a folosit de prezența forțelor sale militare staționate pe teritoriile acestor țări pentru a pregăti și a iniția operațiuni militare, atât directe cât și ascunse. Respectiv, prezența militară rusă reprezintă un alt risc care merită atenție.

Un al treilea aspect care necesită a fi monitorizat se referă la instigarea nemulțumirilor în rândul populației, îndreptate către guvernare, și exploatarea forțelor politice de substituție rusești, ale căror activitate pe teritoriul Moldovei este finanțată de Rusia. Scenariul de risc aferent acestor aspecte poate să se materializeze atât în timpul cât și înafara ciclului electoral. De exemplu, incitarea la tensiuni sociale poate fi folosită pentru contestarea rezultatelor alegerilor în cazul în care acestea nu vor fi pe placul Moscovei, pentru exercitarea presiunii asupra guvernării din Moldova pentru aprobarea unor rezultate favorabile, sau pentru prevenirea votării anumitor politici interne sau externe. De exemplu, Rusia a folosit activiști locali pentru organizarea protestelor la scară diferită în orașele portuare din Ucraina, îndreptate contra sosirii navelor NATO.⁶⁸

Există diverse modalități de a construi mecanisme de avertizare timpurie care ar ajuta la monitorizarea dinamicii de amplificare a celor trei scenarii de risc menționate mai sus. Majoritatea dintre ele presupun un efort de colectare de date aferente unor modele specifice de amplificare a crizelor în contextul celor trei scenarii, urmărind pe parcurs variațiile vizavi de praguri-limită stabilite. Deși procesul de colectare a datelor, tehnic vorbind, presupune un efort considerabil, acesta va fi răsplătit inclusiv prin faptul că astfel crește atât cantitatea cât și

⁶⁷ Kaplan, Morgan L. 2019. "Foreign Support, Miscalculation, and Conflict Escalation: Iraqi Kurdish Self-Determination in Perspective." *Ethnopolitics* 18 (1): 29-45.

⁶⁸ Novyi Den'. "Aktzii Protesta Sorvali Shvartovku Korablej NATO u Morvokzala Odessy." 10 iulie 2007. <https://newdaynews.ru/kiyv/128289.html>



calitatea datelor necesare. Beneficiile colectării de date constau în posibilitatea utilizării acestora pentru a putea înțelege și explica alte crize care denotă o dinamică și factori similari.

Dat fiind faptul că acest model de avertizare timpurie, dar și altele, este unul de natură probabilistică, un volum mai mare de date va contribui la o mai bună calitate și exactitate în anticiparea modelului de criză. Valoarea acestuia constă în direcționarea adecvată a proceselor politice, făcând posibilă elaborarea unor politici de răspuns timpuriu anticipativ, care nu sunt numai observabile public, dar sunt totuși eficiente. Acest aspect capătă o importanță deosebită atunci, când din cauza unor sensibilități politice guvernarea preferă să nu expună public acțiunile de răspuns timpuriu și atenuare a riscurilor prevăzute.

O astfel de strategie de gestionare a conflictelor este benefică din mai multe considerente, inclusiv pentru UE. Acumularea datelor pentru avertizare timpurie cu privire la diverse scenarii de amplificare a conflictelor ar fi utilă pentru crearea unei baze de date cu privire la dinamica escaladării diverselor crize și a precursorilor acestora. Datele de acest gen acumulate din teritoriile aflate în vecinătatea UE ar putea fi combinate și agregate pentru a genera algoritmi mai exacti cu privire la escaladare. Astfel, aceste corpuri de date vor putea fi introduse în motoare de inteligență artificială care vor monitoriza site-uri media și portaluri de știri urmărind modele anticipate. Astfel de posibilități ar fi utile nu doar Republicii Moldova, dar ar contribui la edificarea unui sistem de avertizare timpurie la nivel european, cu un accent sporit pe regiunile din vecinătate, vulnerabile la potențialele amplificări ale crizelor politice sau chiar a conflictelor violente.

Concluzii

Asistența în domeniul securității de care beneficiază Moldova din partea partenerilor săi occidentali, în diverse forme, ar putea genera un impact mai larg dacă ar fi ajustată și adaptată la mediul și riscurile locale. Această analiză prezintă un cadru modificat de evaluare a naturii asistenței în domeniul securității, în baza unei aprecieri a riscurilor de securitate specifice la nivel de țară dar și în contextul regional. Aceasta va permite o îmbunătățire a rezilienței statale și sociale în Republica Moldova, eficientizând răspunsul în situații de criză precum și politicile de atenuare a riscurilor.

Abordarea respectivă presupune o serie de efecte benefice. În primul rând, astfel ar fi direcționate mult mai eficient fondurile de asistență din partea UE. În al doilea rând, astfel va deveni mai simplu de măsurat și de justificat efectele acestei asistențe acordate pentru dezvoltarea domeniului de securitate în fața actorilor interesați din interiorul Moldovei. Eforturile dedicate acestui domeniu se vor baza pe un fundament metodologic solid, în loc de a urma viziunile euristice actuale cu privire la securitate, cărora le lipsește argumentarea științifică și care sunt frecvent puse la îndoială prin probe empirice contradictorii. În acest sens, abordarea propusă cu privire la asistența în domeniul securității se conformează mai bine perspectivei orientate către rezultat.

Mai mult decât atât, înțelegerea mai exactă a situației prin intermediul mecanismului de avertizare timpurie va face posibilă o pregătire mai exactă și mai eficientă pentru eventualele amplificări ale crizelor, ceea ce implică o utilizare mai eficientă a fondurilor și capacitatea mai mare de asigurare a securității. În special, acestea vor servi drept linii directorii pentru elaborarea politicilor, a metodelor, dar și pentru achiziționarea tehnologiilor, necesare pentru un răspuns timpuriu pentru prevenirea escaladării crizei. Totuși, această abordare s-ar putea să genereze divergențe în cadrul structurilor UE. Din cauza inerțiilor politice din cadrul acesteia, s-ar putea să fie dificilă implementarea schimbărilor și a ajustărilor politicilor actuale în acest sens. Totuși, această constrângere ar putea fi depășită prin cultivarea voinței politice și prin evoluția discursului european către unul mai realist.

Există și alte beneficii din acordarea asistenței pentru Republica Moldova pentru crearea unui sistem de avertizare timpurie și răspuns prompt care i-ar permite să facă față dinamicii de amplificare a crizelor – atât pentru Moldova, cât și pentru UE. Luând în considerare natura foarte obscură și evazivă a amenințărilor de securitate actuale la hotarul de est al UE, pentru cea din urmă ar fi foarte benefic să se stabilească astfel de mecanisme care i-ar permite să aprecieze cu mai multă precizie natura acestor amenințări, mai aproape de sursă. Deoarece amenințările respective nu se limitează la un anumit spațiu, acestea sunt capabile să evolueze și să se ajusteze la realitățile politice și sociale noi, astfel încât natura acestora devine și mai obscură. Monitorizarea acestora la etape incipiente le-ar permite experților în domeniu să formuleze opțiuni de politici mai bune, care vor fi puse pe masa decidenților din cadrul UE.

Provocările noi necesită abordări noi. Deoarece tehnologiile moderne de agresiune interstatală se află într-o continuă schimbare, este important să fim capabili de a re-evalua percepțiile actuale cu privire la amenințările de securitate și a modului de abordare a acestora. Datorită mărimii sale, a amplasării geografice și a istoricului de stat afectat de conflicte de tip hibrid imediat după dobândirea independenței, Moldova este un candidat perfect pentru un eventual proiect-pilot vizând crearea unui Sistem de avertizare timpurie și reacție rapidă. UE deja a realizat primii pași în această direcție, consultând cu Moldova posibila asistență în domeniul

de combatere a amenințărilor hibride. Această discuție trebuie să continue deja axându-se pe o evaluare a contextului specific al țării, precum și pe o înțelegere exactă a naturii tehnologiilor de conflict moderne.

În afară de aceasta, pentru a aborda într-un mod adecvat problema agresiunii hibride directe, sunt necesare eforturi mai mari cu privire la eliminarea vulnerabilităților Moldovei prin coordonare cu actorii locali și cei internaționali. Atenție sporită trebuie acordată elaborării și implementării măsurilor pentru diminuarea vulnerabilităților în domeniul guvernării, precum și în sectoarele agricultură, energetică și tehnologii informaționale. De asemenea, este necesară asistență pentru Moldova din partea UE pentru întărirea încrederii cetățenilor în instituțiile statului, poliție și justiție, dar și pentru realizarea dialogului inclusiv și a parteneriatelor relevante.

Recomandări

Elaborarea unui sistem-pilot de avertizare timpurie și reacție rapidă

Natura agresiunilor interstatale evoluează. Unele state dezvoltă noi tehnologii de conflict urmărind scopul de a submina sau de a distruge suveranitatea altor state. Iată de ce este necesară o revizuire fundamentală a actualelor politici de securitate. Cuceririle teritoriale au fost înlocuite cu alte modele de agresiune bazate pe ingerințe în procesele politice interne ale statelor-țintă, prin coruperea politicienilor și a oficialilor, finanțarea partidelor și manipularea opiniei publice. Potențialul agresor poate să devină un participant direct în procesele politice interne prin introducerea unor actori sau agenți *proxy*. Din cauza globalizării informaționale și comunicaționale, statele își pierd suveranitatea asupra propriului spațiu informațional și se confruntă cu o competiție reală în formarea opiniei publice.

Statele își pot pierde suveranitatea în rezultatul câștigării alegerilor de forțele de substituție străine sau din cauza erodării încrederii din partea propriilor cetățeni și contestarea rezultatelor scrutinului, inclusiv prin mijloace violente. Drepturile democratice tradiționale, precum libertatea de întrunire, s-ar putea să fie exploatate pentru a declanșa revolte civile sau chiar rebeliuni. Aceste tehnologii de conflict noi încă nu le putem înțelege în deplină măsură, nefiind deocamdată capabili de a elabora măsuri efective pentru contracararea acestora. Statul s-ar putea să nu mai fie capabil să asigure cetățenilor săi cel mai important bun public – ordinea și securitatea. Astfel, sunt necesare măsuri urgente pentru i) a înțelege tehnologiile noi de agresiune străină; ii) a înțelege în ce mod acestea interacționează cu procesele democratice veritabile, exploatându-le; iii) a planifica semnalele de avertizare timpurie care vor permite să se facă distincția dintre procesele politice veritabile și versiunea regizată a acestora; iv) a elabora măsuri preventive care ar diminua într-un mod discret efectele acestor tehnologii de agresiune străină. Moldova reprezintă, probabil, unul dintre cele mai vulnerabile state în care sunt aplicate astfel de tehnologii de conflict. Acest fapt se datorează prezenței trupelor străine pe teritoriul său, polarizării populației, a statutului de practic o *lingua-franca* acordată limbii ruse printre locuitori, precum și operațiunilor în derulare de agresiune străină de tip hibrid realizate de către Rusia. Moldova este statul pe teritoriul căruia sunt testate și perfecționate tehnologiile de agresiune străină. Moldova este o țară în contextul căreia Uniunea Europeană ar putea să monitorizeze, să cartografieze și să înțeleagă dinamica acestor tehnologii de conflict, astfel pregătindu-se pentru a le putea contracara într-un mod eficient.

De la EUBAM la 'EUAM Moldova'

Complementar la pilotarea unui sistem de avertizare timpurie și reacție rapidă, pentru a se proteja de ingerințele din afară, Moldova ar trebui să își consolideze reziliența statală și societală, inclusiv prin accelerarea reformelor instituționale. Drept fundament în acest sens poate servi Misiunea de Asistență la Frontieră a Uniunii Europene în Republica Moldova și Ucraina (EUBAM), mandatul căreia ar putea fi complementat printr-o eventuală Misiune de Consiliere a Uniunii Europene în Republica Moldova (EUAM). EUAM Moldova ar putea fi promovată drept o misiune de consiliere a UE, care să urmărească scopul de consolidare a rezilienței Republicii Moldova împotriva amenințărilor hibride, dar și de restabilire a încrederii cetățenilor în instituțiile statului. Mandatul unei eventuale misiuni EUAM ar urma să reflecte următoarele:

- Asistența autorităților competente ale Republicii Moldova pentru realizarea unei cartografieri a amenințărilor de securitate specifice acestei țări;
- Oferirea unui suport în analiza datelor și modelarea scenariilor de amenințări, pentru a înțelege mai bine mecanismele care stau la baza tehnologiilor moderne de agresiune străină de natură hibridă;
- Explorarea cadrului unei eventuale misiuni EUAM pentru pilotarea și implementarea sistemelor de avertizare timpurie și reacție rapidă împotriva amenințărilor hibride
- Sporirea rezilienței societății și a statului împotriva amenințărilor hibride inclusiv prin susținerea:
 - Reformei organelor de drept și judiciare cu accent pe promovarea implementării unui sistem de verificare în procesul de selecție, numire și promovare a judecătorilor și procurorilor, îmbunătățirea procedurilor disciplinare, precum și alte mijloace de combatere a corupției în sistemul judiciar.
 - Reformei serviciilor naționale de informare și securitate. Inițiativele de consolidare a capacității și de asistență tehnică vor viza serviciile de informare, echipele militare de intervenție rapidă, poliția, urmărind obiectivul de consolidare a instituțiilor la capitolul responsabilitate, transparență, eficiență și profesionalism.

Abrevieri

AA	Acordul de Asociere UE-Moldova
EUAM	Misiune de Consiliere a Uniunii Europene în Moldova
EUBAM	Misiunea de Asistență la Frontieră a Uniunii Europene în Republica Moldova și Ucraina
GRECO	Grupul de state contra corupției al Consiliului Europei
NATO	Organizația Tratatului Atlanticului de Nord
ODIHR	Oficiul OSCE Biroul pentru Instituțiile Democratice și Drepturile Omului
OSCE	Organizația pentru Securitate în Sud-Estul Europei
UE	Union Europeană
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
ZLSAC	Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător

Note despre autori

Cristina Gherasimov este cercetător în cadrul Centrului Robert Bosch pentru Europa Centrala și de Est, Rusia și Asia Centrală. Cristina deține doctoratul în științe politice, Universitatea Rutgers din New Jersey. A făcut studii și cercetare în cadrul Institutului European pentru Studii Internaționale Avansate din Nice, Universitatea din Wrocław, Universitatea din Mannheim, și ETH Zurich. Domeniile sale de expertiză includ subiecte precum tranzițiile democratice și consolidarea instituțională în Europa centrală și de est, precum și în statele post-comuniste, integrarea europeană și euro-asiatică, buna guvernare, supremația legii, politicile de combatere a corupției și declinul democrației.

Stanislav Ghilețchi este absolvent al ciclului de masterat, Politici Publice și Administrare, London School of Economics and Political Science, Londra, Marea Britanie. A fost beneficiar al prestigioasei burse Chevening Scholarship, oferită de către guvernul Marii Britanii. În perioada anilor 2011 – 2015 a deținut funcțiile Consultant principal în Direcția generală coordonarea politicilor, asistenței externe și reforma administrației publice în cadrul Cancelariei de Stat, ulterior Șef secție Analiza politicilor publice, Cancelaria de Stat. În 2016 și-a început activitatea în calitate de cercetător în domeniul politicilor publice IPRE. În iunie 2019 este numit în funcția de Director executiv adjunct pentru cercetare.

Iulian Groza este expert în domeniul relații internaționale, politici europene și bună guvernare, cu accent pe statele Parteneriatului Estic, UE și Rusia. A deținut funcția de vice ministru al afacerilor externe și integrării europene. În prezent, conduce Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) - un think-tank din Moldova care susține procesul de integrare europeană a Republicii Moldova.

Dumitru Mînzărari, doctor, analist politic asociat în cadrul Institutului pentru Politici și Reforme Europene cu sediul la Chișinău (IPRE). A făcut studii de doctorat la științe politice în cadrul Universității din Michigan-Ann Arbor, și studii de masterat în afaceri internaționale în cadrul Universității Columbia din New York. Dumitru a deținut funcția de Secretar de Stat (pentru politici de apărare și colaborare internațională) în cadrul Ministerului Apărării din Moldova, a fost antrenat în calitate de expert în cadrul misiunilor în teren ale OSCE în Georgia, Ucraina și Kârgâzstan, și a colaborat cu mai multe instituții de cercetare și analiză din Europa de Est.

Florent Parmentier, doctor, Secretar General al Centrului de Cercetări Politice al Sciences Po (CEVIPOF) din Paris, cercetător asociat în cadrul HEC Paris. Florent este membru al European-American Young Leaders 2015 al Global Bridges și lector în cadrul Sciences Po. Este autor al câtorva cărți, printre care se numără *La Moldavie à la croisée des mondes* (cu Josette Durrieu), *Non Lieu*, 2019, *Les Chemins de l'Etat de droits*, Presses de Sciences Po, 2014 și *When Empire Meets Nationalism. Power Politics in the US and Russia* (Ashgate, 2009). Este co-director al site-ului de geopolitică <https://eurasiapropective.net>.

Sarah Pagung Sarah Pagung este cercetător asociat în cadrul Centrului Robert Bosch pentru Europa Centrala și de Est, Rusia și Asia Centrală, din februarie 2019. Activitatea de cercetare o dedică politicilor externe și informaționale ale Rusiei, dar și subiectelor legate de Moldova. Sarah lucrează în prezent la teza de doctorat cu privire la impactul propagandei și politicii informaționale rusești, în cadrul Universității Libere din Berlin, Germania. Activează în calitate de profesor adjunct în cadrul aceleiași Universități, facilitând seminare în diverse formate în domeniul politicii externe ale Europei și a Europei de est.

Erik Sportel activează în cadrul CESS din anul 2006, fiind în prezent responsabil de proiectele de dezvoltare parlamentară în statele Parteneriatului Estic, în Balcanii de Vest și Asia Centrală. Începând cu anul 2004, a contribuit la realizarea reformelor democratice din Moldova fiind parte a diverselor proiecte, inclusiv adresate Parlamentului. Erik, de asemenea, este lector la Departamentul Relații Internaționale al Universității din Groningen.



Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) a fost înființat în martie 2015 în calitate de centru de analiză și cercetare (eng.: think-tank) independent, non-profit și apolitic. Este creat de o echipă de experți naționali și internaționali, foști oficiali guvernamentali și diplomați de carieră.

IPRE este membru al Platformei Naționale a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic (www.eap-csf.eu), co-inițiator al Forumului Parteneriatului Estic al Centrelor de Cercetare (EaP Think-Tank Forum) lansat în anul 2017 la Chișinău.

Adresa: Str. București 90, of. 20
Chișinău, MD-2001, Republica Moldova
Tel.: + 373 22 788 989
E-mail: info@ipre.md
Web: www.ipre.md