

LBRIS

We know
books

Gabriel MICU

Subiectele specifice diplomației publice



Editat de **Pro Universitaria SRL**, editură cu prestigiu recunoscut.
 Editura **Pro Universitaria** este acreditată CNCS în domeniul
 Științelor Umaniste și CNATDCU (lista A2-Panel 4) în domeniul
 Științelor Sociale.

Copyright © 2022, **Editura Pro Universitaria**
 Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria.

Nicio parte din acest volum (fragment sau componentă grafică) nu
 poate fi copiată fără acordul scris al **Editurii Pro Universitaria.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
MICU, GABRIEL
Subiectele specifice diplomației publice / Gabriel Micu. -
 București : Pro Universitaria, 2022
 Conține bibliografie
 ISBN 978-606-26-1440-9

34

Referenți științifici:

Prof. univ. dr. Mihaela TOMIȚĂ, Universitatea de Vest din Timișoara
 Conf. univ. dr. Alexandru STOICA, Universitatea de Apărare „Carol I”,
 București

Redactor: Elena Onea
Tehnoredactor: Tania Militaru
Copertă: Aurelian Leahu



Redacție:
 tel.: 0732.320.664
 e-mail: editura@prouniversitaria.ro

Editura Pro Universitaria



Librăria Ujmag:
 tel.: 0733.673.555; 021.312.22.21
 e-mail: comenzi@ujmag.ro
 ujmag.ro
 Ujmag.ro

CUPRINS

Cuvânt înainte..... 7

Cap. 1. Actorii guvernamentali10

 1.1. Puterea și influența din vârful ierarhiei politice.....15

 1.2. Președintele.....16

 1.3. Prim-ministrul.....22

Cap. 2. Provocări și oportunități în diplomația modernă26

 2.1. Societatea civilă26

 2.2. Tehnologia informației.....30

 2.3. Multipolaritate extinsă33

Cap. 3. Opinia Publică. Considerații generale37

Cap. 4. Originea și evoluția conceptului de opinie publică45

Cap. 5. Funcția opiniei publice în activitatea politică68

Cap. 6. Influența opiniei publice75

Cap. 7. Opinia publică în calitate de forță politică.....98

Cap. 8. Implicarea opiniei publice în procesele decizionale 109

 8.1. Importanța susținerii guvernamentale de către
 opinia publică..... 110

 8.2. Evoluția și consolidarea opiniei publice 112

8.3. Tactici și strategii de manipulare a opiniei publice înaintea apariției regimurilor totalitare	116
8.4. Tactici și strategii de manipulare a opiniei publice în timpul regimurilor totalitare	122
8.5. Tehnici și strategii de influențare a opiniei publice în statele democratice	130
8.6. Instrumente de informare și dezinformare a opiniei publice după căderea regimurilor totalitare.....	134
Cap. 9. Societatea civilă	139
9.1. Considerente generale.....	139
9.2. Formarea conceptului de societate civilă și sensurile în care acesta a fost dezvoltat de-a lungul timpului	153
Cap. 10. Revitalizarea conceptului de societate civilă	181
Cap. 11. Societatea civilă internațională	195
Cap. 12. Implicarea societății civile în diplomație	206
12.1. Cadrul general.....	206
12.2. Eforturi pentru definirea unui concept evaziv.....	207
12.3. O succintă retrospectivă a ascensiunii societății civile în diplomație.....	212
12.4. Rolurile societății civile în politica internațională. Diplomația modernă	215
12.4.1. Stabilirea agendei	216
12.4.2. Rolul societății civile în negocieri.....	226
12.4.3. Implementarea acordurilor diplomatice în plan național.....	241
Cap. 13. Remarci finale	247
Bibliografie	249

Cuvânt înainte

Lucrarea intitulată *Subiectele specifice diplomației publice*, elaborată de domnul Gabriel Micu, un expert recunoscut pentru activitatea sa diplomatică și de cadru didactic universitar, reprezintă o nouă contribuție editorială valoroasă a autorului în domeniul relațiilor internaționale, al diplomației și, în special, al drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Este cel de-al treilea volum dintr-o serie de autor dedicată cercetării evoluțiilor înregistrate în practica diplomatică din era globalizării, marcată de profunde transformări socio-politice care au efecte notabile asupra modului în care statul, oficialii guvernamentali, se raportează la cetățeni, la ființa umană în general.

Studiul de față a fost efectuat de domnul Gabriel Micu în cadrul Centrului Internațional pentru Cercetări Interdisciplinare privind Drepturile Omului (CICIDO).

Încă din titlul lucrării, autorul semnalează nu doar domeniul de cercetare, care este diplomația publică, dar și actorii specifici acesteia pe care îi examinează dintr-o perspectivă holistică în care îmbină abordările istorice cu cele politice și sociale. Ceea ce constituie un element important și deosebit de util pentru cititor este maniera comparativă în care sunt prezentate *opinia publică* și *societatea civilă*, oferind multiple puncte de convergență ale celor două concepte, dar și aspecte care le individualizează.

Cap. 1. Actorii guvernamentali

Acest capitol abordează schimbările cu care se confruntă șefii de state și de guverne atunci când își stabilesc obiectivele de politică externă și, la rândul lor, provocările și oportunitățile pe care aceste noi schimbări le prezintă în îndeplinirea agendelor. În mod firesc, actorii guvernamentali utilizează în activitatea lor instrumentele diplomației tradiționale. Ceea ce dorim să scoatem în evidență este modul în care aceștia interacționează cu actorii nestatali, context în care recurg la instrumentele specifice *diplomației publice*.

Actorii și instituțiile politice se încadrează în roluri care le conferă puteri în marja unor competențe bine determinate. Contextele diplomatice în care aceștia își desfășoară activitatea au cunoscut schimbări importante de la sfârșitul secolului trecut și până în secolul XXI. Având în vedere rolurile pe care le joacă indivizii în practica diplomației, apar și schimbări specifice perioadei pe care o traversăm, diferite de cele existente la sfârșitul Războiului Rece.

Aceste transformări pot fi privite atât ca și constrângeri, cât și ca oportunități de a deschide nișe de influență în interiorul unui stat pe care actorii străini sunt **capabili să le utilizeze** pentru a-și promova interesele. Aceste schimbări sunt: **ascensiunea societății civile și ideea de diplomație publică, extinderea tehnologiilor**

de comunicații (exemplificate cel mai specific de *WikiLeaks*), preeminența noilor puteri de stat și diplomația la nivel înalt.

Un lider politic implicat, din serviciul exterior, se confruntă permanent cu scurgeri de informații la care trebuie să răspundă și pe care trebuie să le elimine, să reacționeze la orice nouă criză cu care se confruntă. Este evident că frecvența cu care apar astfel de incidente indică o deficiență în funcționarea arhitecturii de ansamblu a sistemului.

Încă de la începutul erei globalizării, s-a simțit nevoia schimbării arhitecturii, deoarece statele fragile se destrămau, iar conflictele interne deveneau amenințări dominante la adresa vieților civile. Conceptele consacrate în trecut aveau să fie diferit percepute, chiar dacă au continuat să-și păstreze relevanța în ordinea mondială actuală, cum ar fi cele de suveranitate și securitate națională, atunci când s-au confruntat cu problemele globale, complexe, care apăruseră.

Dezvoltarea curentului liberal în relațiile internaționale a dus la amplificarea cooperării între statele naționale, iar sistemul de alianțe al Războiului Rece nu a oferit o bază relevantă pentru cooperarea globală. Sistemul multilateral, inclusiv cel axat pe ONU, a avut la bază logica consacrată imediat după încheierea celui de-al Doilea Război Mondial și nu a inclus instrumentele necesare pentru a aborda corespunzător noile tipuri de amenințări la adresa securității sau pentru a interacționa constructiv și eficient cu noii actori internaționali și centrele de influență apărute.

La mijlocul anilor 1990, a devenit evident că era nevoie de soluții îmbunătățite, care să adapteze diplomația la schimbările obiective generate de era globalizării. În prezent, majoritatea statelor lumii depun eforturi pentru a aborda aceste schimbări și își concentrează politica externă spre construirea de noi structuri internaționale, pentru a oferi mijloace de prevenire a problemelor

de securitate la nivel global, pentru a muta resursele bugetare către sarcini de consolidare a păcii în lume.

În același registru se încadrează și eforturile diplomatice îndreptate către construirea de parteneriate globale de națiuni cu idei similare (*like-minded*) și organizații neguvernamentale (ONG-uri), pentru promovarea cooperării globale printr-o inițiativă care s-a numit *securitate umană*.

Pentru aceasta, a fost nevoie de o adaptare a strategiilor privind mijloacele și instrumentele diplomatice. S-au depus eforturi pentru a se dezvolta noi parteneriate și a se angaja și participa cu entitățile civile emergente care deveneau, acum, forțe semnificative în stabilirea opiniei publice, definind agenda diplomatică în jurul *drepturilor omului*, problemelor de *mediu* și de *dezvoltare*.

Practica diplomatică în era globalizării trebuie să țină seama de influența crescândă a societății civile, atât la nivel național, cât și internațional. În egală măsură, instituțiile transnaționale, atât corporațiile private, cât și organizațiile publice precum Crucea Roșie, au devenit, în prezent, centre de putere cu o pondere și o prezență tot mai mari. În multe situații, acestea au gestionat resurse care le depășeau pe cele ale multor state naționale sau au ocupat poziții strategice, cum ar fi primordialitatea în care răspund calamității și dezastrelor naturale.

În era globalizării, rolodexul unui ministru de externe a devenit mult mai consistent și mai diversificat decât în zilele diplomației clasice.

Cel puțin la fel de revoluționară a fost noua tehnologie informațională și capacitatea sa de conectare instantanee. În biroul unui diplomat se vehiculează, timp de douăzeci și patru ore pe zi, un număr impresionat de informații din întreaga lume prin canale securizate și secretizate, utilizate de diplomați în toate analizele lor. În funcție de urgență, în dimineața următoare,

răspunsurile ar putea fi trimise, subliniind acțiunile care trebuie inițiate sau solicitând informații suplimentare, dacă este necesar.

Acest tip de acoperire electronică de înaltă clasă, împreună cu filtrarea și evaluarea de către experți, reprezintă tot atâtea motive pentru organizarea unor dezbateri serioase despre modul în care noua tehnologie informațională ar putea și ar trebui utilizată ca *instrument al politicii externe*. Tehnologiile informaționale au progresat foarte mult în ultimele decenii, internetul dobândind o putere din ce în ce mai mare și, mai mult, devenind un imperativ în definirea noii diplomații.

Transparența actului de guvernare a devenit și aceasta o cerință în practica diplomatică, iar episodul WikiLeaks inaugurează o complicație suplimentară în activitatea serviciului exterior, facilitând obținerea de informații confidențiale. Acest aspect modifică fundamental practica diplomatică și deschide calea nuanțării noțiunii tradiționale de diplomație.

De asemenea, episodul cunoscut sub denumirea de *Primăvara arabă* a demonstrat puterea rețelelor sociale în mobilizarea populațiilor, precum și capacitatea de a propulsa noi tineri și lideri populari, care utilizează eficient rețelele sociale și media. O soluție potrivită pentru a răspunde acestor provocări este deplasarea crescândă a accentului pe diplomația publică.

Apariția acestor noi factori nu diminuează, însă, din realitatea că statul național este, încă, jucătorul central în relațiile internaționale, iar guvernele naționale vor continua să fie principalele motoare. Luarea deciziilor de politică externă revine, în cele din urmă, șefului guvernului, fie primului ministru, fie președintelui, precum și membrilor superiori ai cabinetului său, în primul rând ministrul de externe sau, în cazul american, secretarul de stat.

Rolurile stabilite pentru acești actori au o istorie îndelungată a schimbărilor evolutive, determinate de constituțiile sau cultura tradițională a statelor. Diplomația însă trece, în prezent, printr-o

provocare fără precedent la adresa preceptelor convenționale. Adaptarea la dinamica mereu în schimbare a sistemului internațional a devenit cu atât mai relevantă începând cu sfârșitul secolului trecut și continuă și în prezent.

S-au deschis noi nișe de influență, dar există și din ce în ce mai mulți jucători pe scena internațională. Celor peste 190 de state recunoscute – fiecare cu propria sa agendă, istorie și resurse din care să se folosească – se mai adaugă lideri individuali cu propriile lor obiective pe care doresc să le atingă, luptându-se pentru obținerea unui loc relevant în comunitatea internațională, într-o atmosferă diplomatică din ce în ce mai aglomerată.

Pentru a avea succes în diplomație, trebuie să ai influență și să-i convingi pe ceilalți să te ajute să îți atingi propriile tale scopuri, iar ingredientul cheie în acest sens este *puterea*, care poate fi definită ca „abilitatea de a atinge rezultatele dorite”¹. În mod tradițional, acest lucru a fost tradus prin arme, avere și exploatarea teritoriale.

Deși rămân aceleași și în zilele noastre, ele nu reprezintă întreaga imagine. Puterea și influența în relațiile internaționale de astăzi au mai multe fațete, sunt maleabile și contextuale. Există o tot mai mare și puternică sferă de influență a publicului, a mass-mediei și a unui număr tot mai mare de noi regiuni și parteneriate internaționale.

Practica diplomatică necesită, în zilele noastre, extinderea rețelelor de comunicare și crearea unor noi tipuri de parteneriate, care să ducă la creșterea *soft power-ului* și a influenței crescânde a grupurilor societății civile în relațiile internaționale. Prin definiție, *soft power* este capacitatea de a obține obiective în diplomație prin comunicare, stabilirea agendei, încadrarea

¹ J.S. Nye, "The Future of American Power: Dominance and Decline in Perspective", *Foreign Affairs* 89:6, noiembrie/decembrie 2010, pp. 2-12.

conversațiilor și modelarea preferințelor altora, pentru a face rezultatul anticipat cel mai atractiv.²

Un exemplu de succes îl reprezintă stabilirea de noi acorduri privind normele și standardele care reglementează aspecte transfrontaliere precum *Procesul de la Ottawa*, care a condus la convenția de interzicere a minelor terestre antipersonal.

În acest capitol, vom aborda schimbările cu care se confruntă șefii de state și de guverne atunci când își stabilesc obiectivele de politică externă și, la rândul lor, provocările și oportunitățile pe care aceste noi schimbări le prezintă în îndeplinirea agendelor. Aceste schimbări sunt: ascensiunea societății civile și ideea diplomației publice, extinderea tehnologiilor de comunicații (exemplificate cel mai bine de episodul *WikiLeaks*) și proeminența noilor puteri de stat și a diplomației la nivel înalt.

1.1. Puterea și influența din vârful ierarhiei politice

Vom păstra linia de analiză la continentul american, unde șefii de guvern din SUA și Canada acționează ca factori de decizie cheie în ceea ce privește scopurile diplomatice. În calitate de reprezentanți aleși, aceștia sunt supuși puterilor lor constituționale și, în cele din urmă, dorințelor electoratului și presiunilor diferitelor grupuri de *lobby* și de interese care caută să obțină avantaje economice sau politice.

Alături de celelalte atribuții generale ale puterii de stat, necesitatea de a interacționa cu alte state pentru a asigura interesele interne nu s-a schimbat atât de mult de când s-a născut statul modern, unii analiști considerând că aceasta s-a produs în urma *Păcii de la Westfalia*, din 1648.

În general, politica externă a oricărui stat este fie limitată, fie consolidată - în funcție de contextul global. Rămân însă factorii

² J.S. Nye, "Get Smart", *Foreign Affairs* 88:4, iulie/august, 2009, pp. 160-3.

de influență: istoria, locația geografică, baza de resurse, demografia, dezvoltarea economică, capacitatea militară etc. Prin urmare, strategiile diplomatice sunt rezultatul întrepătrunderii existente între realitățile istorice și normele emergente în relațiile internaționale.

1.2. Președintele

Un caz aparte în modelele de arhitectură instituțională a politicii externe îl constituie SUA, unde președintele este cel care determină în mod tradițional direcția politicii externe. Nivelul de dezvoltare economică și capacitatea militară a SUA îi conferă o poziție unică în materie de diplomație și-i oferă președintelui SUA o semnificativă diferență de perspectivă, comparativ cu cea a oricărui alt lider. Cu sursa sa abundentă de *hard power*, precum și cu influența culturii americane, președintele SUA deține un punct de vedere unic.

Având în vedere climatul politic și contextul istoric actuale, obiectivele politicii externe ale președintelui pot beneficia de starea de spirit a poporului american dintr-un anumit moment, fie mai mult sau mai puțin izolaționist, fie intervenționist.

Istoria recentă, începând din a doua jumătate a secolului trecut, a susținut puternic militarizarea SUA. Războiul Rece a acționat ca un ghid, marcând un inamic clar pentru libertățile și valorile democratice ale poporului american și modelarea decisivă a relațiilor interstatale. Dar, la mijlocul anilor 1990, avea loc o schimbare decisivă în percepțiile și calculele care rezultă din vidul lăsat la sfârșitul Războiului Rece.

Au existat așteptări optimiste pentru o nouă eră de prosperitate bazată pe liberalizarea piețelor, dereglementare și mișcarea globală a capitalului. Dar valul care a adus un astfel de optimism s-a îndepărtat rapid. Revendicările îndrăznețe ale lui

George H.W. Bush pentru un sistem emergent de securitate bazat pe cooperarea internațională, denumit noua ordine mondială s-au prăbușit devreme, în Somalia și Bosnia.

Statele Unite, singura superputere din lume, au fost din ce în ce mai timide în exercitarea unui *leadership* direct în cerințele de securitate ale unei ere destabilizate de conflicte etnice interne, iar Organizația Națiunilor Unite (ONU) a fost discreditată de inacțiunea sa în Rwanda. A existat un vid clar în definirea nevoilor și răspunsurilor de securitate.

Acest lucru s-a întâmplat mai ales în identificarea răspunsurilor la aspectele negative ale globalizării, cum ar fi amenințările crescânde ale teroriștilor internaționali, traficul de persoane și o tot mai mare preocupare față de gravitatea schimbărilor climatice.³

În general, președinții dețin o pondere mai mare în procesul decizional de politică externă decât politică internă. Cu toate acestea, ei pot să fie constrânși de Congres/Parlament și opinia publică. Un test serios constă în modul în care este expusă o anumită temă, astfel încât să se poziționeze în linia obiectivelor SUA și să-l asigure pe președinte că nu se va confrunta cu o reacție dură față de tema în discuție. Acest lucru este deosebit de dificil de realizat în ceea ce privește acordurile și tratatele internaționale.

În ceea ce privește Tratatul de la Roma, care a dus la înființarea Curții Penale Internaționale (CPI), SUA, sub președintele Bill Clinton, fusese unul dintre cei mai înflăcărați susținători ai săi. Odată ajunsă în negocieri însă administrația s-a trezit între opoziția armatei americane, care era îngrijorată de urmărirea penală a soldaților americani și membrii conservatori ai Congresului.

³ J. Heine, R. Thakur (eds), *The Dark Side of Globalization*, United Nations University Press, Tokyo, 2011.

În acea perioadă, Senatul era controlat de republicani, iar președintele Comitetului pentru relații externe, senatorul Jesse Helms, și-a folosit puterea dată de competențele funcției, aceea de a susține numiri și de a stabili bugete, pentru a șantaja administrația pe probleme cruciale, mai ales cele multilaterale. Pentru Helms, ideea unei instanțe penale cu sediul la ONU era anatema.

În timpul mai multor discuții cu secretarul de stat Madeleine Albright, ea însăși un puternic susținător al instanței, ministrul de externe canadian s-a angajat că va depune toate eforturile pentru a răspunde preocupărilor SUA. Canadienii au semnalat nevoia de garanții în rolul procurorului, asigurându-se împotriva investigațiilor frivole, prin cererea unui complet de judecători care să aprobe orice anchetă. Cu toate acestea, unele cereri nu ar putea fi satisfăcute fără a încălca integritatea Curții.

Nu am putea accepta o scutire pentru militarii americani, de exemplu, chiar dacă au propriul lor sistem judiciar, cu jurisdicție primară, și nici nu am putea accepta o instanță care ar fi limitată la cazurile sesizate de Consiliul de Securitate. În ultimele zile ale întâlnirii de la Roma, canadianul Philippe Kirsch a luat decizia îndrăznească de a renunța la practica normală a ONU, de a lucra un text plasat între paranteze, text pe care delegațiile ar putea să-l negocieze, și a propus să prezinte în schimb un pachet *take it or leave it*, care aborda o serie de rezerve provenind de la delegații recalcitrante.

Ministrul de externe canadian de la acea vreme urma să ajute la „vânzarea” acestui pachet către ONG-urile și guvernele care aveau rezerve. Cu câteva ore înainte de vot, acesta i-a comunicat telefonic secretarului de stat Albright despre abordarea pachetului, subliniindu-i că a soluționat multe dintre preocupările americane și că a existat o puternică mișcare de sprijin.

După această convorbire, secretarul de stat american a raportat, în cele din urmă, că pachetul va eșua. Realizând rezultatele

probabile, SUA s-a aflat într-un bloc foarte mic de opoziție, în compania Libiei, Irakului și Cubei, motivând opțiunea prin relevanța superioară a dreptului și practicii umanitare. Deși președintele Clinton a semnat, în cele din urmă, *Tratatul de la Roma*, a făcut-o ca unul dintre ultimele sale acte înainte de a părăsi funcția, când era mult prea târziu să se aștepte la ratificarea Senatului.

Prăbușirea Uniunii Sovietice, care a avut loc la sfârșitul secolului al XX-lea, a confirmat dominanța puterii și influenței americane ca realitate a sistemului global, în ciuda unei interdependențe globale în creștere, influențând, astfel, fundamental obiectivele de politică externă ale Washingtonului. Odată cu aceasta, au apărut afirmații tot mai dese ale SUA care susțineau ideea că poziției sale dominante îi corespund și responsabilități speciale și, prin urmare, aceasta îi conferă prerogative de acțiune unilaterală.

În urma atacurilor teroriste din 11 septembrie 2001, la New York și Washington, cetățenii americani au început să manifeste confuzie și teamă, conștientizând vulnerabilitățile lor față de forțele exterioare. Cu președintele George W. Bush la conducere, interesele SUA din străinătate au adoptat rapid o abordare mai agresivă și mai specific antiteroristă, plină de suspiciuni și acuzații.

Poporul american se identifică, cert, cu faptul că statul său are un drept divin, dat de natura excepționalului și, în această idee, democrația sa, cu drepturile și libertățile sale, trebuie să fie apărată cu orice preț, în stilul SUA.

De nenumărate ori, președintele Bush a subminat eforturile desfășurate la ONU, dar și în alte părți, pentru a obține consensul cu privire la provocările globale, temele de interes pentru SUA, precum: schimbările climatice, proliferarea nucleară și criza alimentară internațională. Una din primele sale decizii a fost să anuleze semnătura SUA la *Statutul de la Roma* al CPI, cea mai