

DIPLOMAȚIE PUBLICĂ ȘI INTELLIGENCE – O PERSPECTIVĂ PRAGMATICĂ ASUPRA UNEI INTERSECȚĂRI SENSIBILE

Iulian DICULESCU*

Abstract

The approach assumed by this research study concerns namely the praxeological side of public diplomacy, found at the confluence with elements of state power, more specifically with those features characteristic to the Intelligence activity. The conceptual precariousness characterizing the field, both as an academic discipline and an effective instrument of power, is highly emphasized. Thus, the operational contextualization of public diplomacy, an approach enabled by emphasizing the role of information and by synthesizing a perspective specific to the Intelligence area, is an objective to be looked for. As a result, a comparative analysis is done between these two dimensions, with a focus on the fact that they are not completely separated, and there can be many common aspects, some of them transiting from one side to another.

Keywords: public diplomacy, intelligence, contextualization, comparative analysis, ethics.

Precaritatea umbrelei conceptuale

La început de drum. Diplomația publică se află la început de drum, atât ca disciplină de studiu și cercetare de natură academică, cât și ca instrument efectiv de putere (Hayden, 2013). Aceasta nu reprezintă un neajuns major pentru practicienii lipsiți de preocuparea teoretizării sau pentru cei interesați de o perspectivă sumară asupra acestei noi stele a studiilor diplomatice (Melissen, 2011, p. 2), spre deosebire – trebuie subliniat – de cei care caută să ajungă la o cunoaștere structurată a domeniului. Pe ambele dimensiuni, unele state, printre care se remarcă SUA, sunt semnificativ mai avansate, mai ales raportat la situația pe care o regăsim în România, unde abia în ultimii ani au început să fie organizate forumuri ale diplomației publice (ex: FEDP – Forumul European al Diplomației Publice), să fie lansate lucrări de specialitate ale unor autori români (ex: Dima, 2013),

* Serviciul Român de Informații.

să fie încercată dezvoltarea unor filiere universitare de cercetare în domeniu etc. *Toate acestea reprezintă primii pași, și ei foarte necesari și oportuni, pentru România.*

Până nu cu mult timp în urmă, și nu doar în România, diplomația publică s-a caracterizat prin angajamente punctuale și episodice, prin diverse „scurtături” și „capricii” instituționale, ca și – în special – prin dependența excesivă de afinitățile și abilitățile oarecum accidentale ale unor factori decizionali.

Nevoia unei viziuni credibile. Acest status incipient al diplomației publice, atât ca disciplină de studiu, cât și ca practică instituțională, contrastează puternic cu așteptările majore legate de utilizarea acesteia pentru gestionarea provocărilor prezentului. Mai ales că a devenit tot mai evident că nici geografia și nici capacitățile pur militare nu mai pot pretinde să justifice ori să acopere în întregime nevoile de securitate. Însă, pentru ca diplomația publică să poată fi considerată un real instrument de acțiune al statului, iar nu o simplă etichetă clamată din rațiuni de profil și brand, ar fi necesară cumularea mai multor condiții:

1) să cartografieze și să impulsioneze conexiunile dintre actorii diferitelor tipuri de diplomații, cum ar fi cea publică, militară, de intelligence etc.;

2) să asigure nu doar „coordonarea” la suprafața ierarhiilor de putere, ci o reală orientare strategică;

3) să încurajeze implicarea și creativitatea sectorului privat;

4) să ducă la o minimă instituționalizare a ansamblului de activități.

Faptul că la nivelul diferitelor structuri ale statului, precum și în rândul celor cu funcții de decizie a început să se discute mai mult despre diplomația publică este o tendință clară și direct observabilă, dar nu înseamnă că acestea și reușesc să dovedească o înțelegere comună sau măcar convergentă a subiectului. Unii actori recurg la strategii de diplomație publică pentru a-și susține politicile (CIR, 2001, referitor la războiul contra terorismului; Gilboa și Muntean, 2014, referitor la relația cu diaspora etc.). Alții arată că este necesară reformarea diplomației publice (Miculescu, 2005) sau că trebuie măsurate performanțele diferitelor structuri sau politici specializate (CPD, 2010). O altă categorie face lobby pentru anumite priorități care – ni se spune – ar trebui implementate prin mijloacele diplomației publice. În fine, câțiva pledează pentru o strategie de comunicare cuprinzătoare prin care să fie susținute valorile și interesele de securitate națională.

Întrebări elementare. Tot acest mozaic și varietatea relativ dezordonată a abordărilor indică faptul că orice stat care intenționează să recurgă la diplomația publică trebuie, mai întâi, să răspundă coerent unor întrebări elementare:

- 1) care sunt actorii și instituțiile diplomației publice?
- 2) cum ar trebui integrate și orientate eforturile acestora?
- 3) ce înseamnă, din punct de vedere operațional, să fim deschiși către lume fără să compromitem securitatea?
- 4) cum putem face față unor campanii de propagandă denigratoare?
- 5) cum trecem de la conștientizarea problemelor la modalitățile potrivite de acțiune?
- 6) care priorități sunt mai relevante în contextul actualelor amenințări și oportunități?

Astfel, termenul de „diplomație publică” este acum parte a unei conversații globale, relativ polifonice, după o perioadă de folosire și disputare între specialiști. Acesta pare a deveni acum o sintagmă umbrelă pentru comunicare strategică, afaceri publice, difuzare internațională, operațiuni deschise etc. Și, adesea, acestea sunt dificil de separat din punct de vedere analitic: dacă, spre exemplu, un comandant militar face o declarație de presă difuzată de mass media globale, cu ce avem de a face? Diplomație publică, diplomație militară, afaceri domestice comunicate internațional sau operațiune de informații militară? *Branding*, propagandă sau management de percepție? Este evident, în atare condiții, că „a numi” este parte a luptei pentru „a da sens”, acel sens pe care fiecare parte îl dorește. Prin numire și etichetare facem mai mult decât o simplă descriere: judecăm și propunem perspective valorice, stabilim câmpuri semantice, propunem punți de legătură sau linii de demarcare.

Contextualizări încrucișate

Rolul informației. Informația rămâne resursa strategică cea mai valoroasă și în mediul relațiilor internaționale (Eriksson și Giacomello, 2006), un mediu modelat de capacitatea de înțelegere și acțiune a actorilor. Însă evoluția tehnologică și emergența rețelelor sociale a modificat în profunzime felul și viteza cu care circulă și este consumată informația. În urmă cu un secol, un diplomat avea la dispoziție zile sau chiar săptămâni pentru a pregăti răspunsul la o anumită acțiune sau solicitare. Diplomația „ușilor închise” reprezenta norma activității, iar scurgerile de informații erau mai rare.

Nu existau camere video care să monitorizeze constant și să permită evaluarea prestației diplomatului.

Diplomația operează acum într-un mediu radical diferit: deși interacțiunea dintre state este încă marcată de un minim cod al confidențialității, nu mai este secretă prin însăși natura sa. Diplomația modernă include și dimensiunea publică (Barston, 2014, p. 1), iar ceea ce se întâmplă în diferite părți ale lumii poate deveni rapid chestiune de interes public/domestic și majoritatea acestor situații trebuie gestionate prin mijloacele specifice diplomației publice.

Perspectiva operațională. Un exemplu rapid privind modul de „consumare” a informației în cazul unor atacuri teroriste: „țările democratice trebuie să ia teroriștilor oxigenul reprezentat de publicitatea pe care aceștia mizează” (Thatcher, 15.06.1985). Remarca privea două dimensiuni:

1) mass-media reprezintă o miză/un vector pentru fiecare atac terorist;

2) rolul pe care diplomația publică îl are în prevenirea și contracararea fenomenului terorist, atât pe termen scurt, cât și pe termen lung.

Practic, dincolo de pierderile directe de vieți sau materiale ale unui atac, terorismul nu ar avea un impact semnificativ/de durată decât în raport cu modul în care societatea îi răspunde, iar aversiunea față de risc cuplată la reacții alarmiste ce stârnesc temerile publice pot alimenta terorismul sau, în unele cazuri, chiar îl pot genera.

Dacă ar trebui sintetizat din perspectiva unei praxeologii specifice zonei de intelligence, diplomația publică apare tot mai des și mai clar ca o formă de lucru, una care părea greu de imaginat sau de acceptat nu cu mult timp în urmă. Sigur că există motive convingătoare pentru a susține necesitatea negocierilor diplomatice „de culise” sau „în spatele scenei”, așa cum arată și Kissinger (1998, p. 484) exemplificând cu negocierile de pace dintre SUA și Vietnamul de Nord, dintre 1970 și 1972, în cadrul cărora canalul secret de dialog a jucat un rol esențial.

Per ansamblu, însă, actorii acestui proces nu își mai pot duce activitatea în secret absolut, complet separați de observarea numeroaselor categorii de public interesat (parteneri, beneficiari, interlocutori etc.). În plus, audiența „domestică”, este mult mai conectată la diverse aspecte punctuale ale afacerilor interne și externe și împinge, astfel, către o mai mare transparență și răspundere a reprezentanților săi, indiferent de însărcinările diplomatice sau de securitate formal atribuite. Ceea ce implică și o dimensiune etică, astfel încât interacțiunea celor două domenii să nu îmbrace forma intruziunilor

manipulatorii, nici de o parte, nici de cealaltă – ambele fiind în egală măsură posibile (Pinkus, 2014).

Diplomația publică permite o evoluție mai firească într-un mediu marcat de omniprezența mediatică, dar – în același timp – pretinde și exersarea calităților de comunicatori, dobândirea unor noi competențe profesionale, învățarea unor noi tehnici de comunicare și abilitatea de a reacționa rapid la un mediu de lucru aflat în permanentă schimbare.

Paralele între intelligence și diplomația publică

În acest context, apare și întrebarea firească cu privire la rolul serviciilor secrete în domeniul diplomației publice. Pentru a răspunde acestei nedumeriri se poate dovedi utilă o paralelă între intelligence și diplomația publică, mai întâi **ca arii de studiu și apoi ca aspecte ale puterii.**

Dimensiunea lipsă. *The missing dimension* (Andrew și Dilks, 1984, lucrare ce ține deja de istoria literaturii de intelligence) documentează o serie de motive pentru care istoricii nu au reușit să observe felul și măsura semnificativă în care dimensiunea secretă, anume activitatea de intelligence, a modelat politicile secolului XX. În mod similar, cred că există suficiente argumente pentru a considera că diplomația publică și activitățile conexe acesteia reprezintă o altă „dimensiune lipsă”.

Pe de o parte, această observație pare firească: pur și simplu este greu să înțelegem nivelul și rolul jucat de aceste activități în secolul trecut, ori de câte ori ambiția comprehensivă nu se mulțumește cu luarea în considerare doar a reperelor consacrate ale diplomației clasice, formale.

Pe de altă parte, chestiunea mai poate fi discutată: spre deosebire de istoricii specializați în activitatea de intelligence care, condiționat de accesul la arhive, pot trasa o hartă a procesului și pot face conexiunile necesare cu deciziile și acțiunile strategice, dacă vrem să evaluăm impactul diplomației publice vom constata că demersul este mult mai dificil. Adesea lipsesc legăturile directe de cauzalitate, lăsând loc unei marje foarte mari de apreciere subiectivă. Ceea ce nu înseamnă că efortul ar fi inutil sau irelevant, desigur.

Metafora mașinăriei. Aparatul de stat, în special după cel de-al doilea război mondial, a însemnat tot mai multe persoane și instituții/organizații, în tot mai multe locuri. Pe partea de intelligence, accentul nu a mai căzut pe gestionarea câtorva agenți de mare clasă, ci pe „industrializarea” procesului de culegere a informațiilor, iar mai apoi pe organizarea și managementul cunoașterii (Herman, 1996), cu procedurarea așa-numitelor INT-uri (SIGINT, IMINT, HUMINT etc.), cu monitorizarea unor ramuri ale literaturii științifice, cu gestionarea unor operațiuni complexe etc.

Pe partea diplomatică s-a înregistrat o evoluție similară, către o mașinărie a diferitelor „complexe” de politică externă (Hook, 2014) în și între care există tot mai multe conexiuni internaționale. Și se poate aprecia că miniștrii de externe au avut și vor avea parte de o „competiție” tot mai mare din partea altor actori, între aceștia numărându-se forțele armate, serviciile secrete, relațiile directe și personale ale unor înalți funcționari de stat sau chiar anonimi din afara „mașinăriei”, dar în posesia unui *smartphone* și aflați la locul și momentul potrivit. Toate acestea indică o creștere exponențială în complexitate a mediului diplomatic.

Decizie versus efecte. Fiecare, intelligence sau diplomație, ne oferă o perspectivă nuanțată cu privire la stat. Dacă discursul tradițional cu privire la diplomație se referă la deciziile de politică externă luate de liderii naționali, studiul activității de intelligence mută atenția către faptul că la baza acelor decizii se află produsele informaționale ale unor rețele complexe de culegere, procesare și distribuire a informației. Avem nenumărate studii de intelligence care tratează problema eșecurilor, a vulnerabilităților interne și a motivațiilor de acțiune. Prin contrast, diplomația publică este mai puțin interesată de *luarea deciziilor*, ci mai mult de *output*, de efecte, dar are și ea de a face cu rețele complexe care caută să modeleze mediul în care evoluează și se manifestă statul.

Un accent crescut pe partea de *produse/efecte* ale politicii externe diminuează atenția tradițional acordată *deciziei* ca element cheie al diplomației și *statului* ca actor unitar. Acesta este unul din motivele pentru care ar trebui acordată o atenție mai mare teoriilor actori-rețele și felului în care acestea sunt relevante pentru diplomația modernă (Gstohl, 2012). Dintr-o astfel de perspectivă chiar și cele mai solide mașinării diplomatice tradiționale par a fi structural inadecvate pentru a răspunde paletelor tot mai largi de actori, cerințe și provocări.

Limitele surselor deschise. Cel mai adesea, atunci când trebuie gestionată relația cu grupuri sau societăți relativ închise ori chiar opace (Iran, Coreea de Nord etc.), produsele furnizate de activitatea de intelligence reprezintă un element esențial: fie și doar pentru simpla comunicare, este indispensabil să știi cu cine vorbești și, mai ales, să și ai subiecte comune de interes, chiar dacă perspectivele pot diferi substanțial.

Apoi, chiar și în cazul relației cu state/societăți deschise, dar pe subiecte divergente sau de interes competitiv, nivelul de cunoaștere publică (TV, internet...) cu privire la acestea se poate dovedi destul de precar sau lipsit de structură – partea de intelligence fiind un reper important pentru înțelegerea și alegerea diferitelor posibilități de abordare. Ca decident, nu

totdeauna poți afla exact ceea ce ai nevoie, la timp și oportun, urmărind televiziunile de știri.

Influențarea percepțiilor. Chestiunea mai delicată a influențării percepțiilor unui public mai larg ori a unor personalități cheie, prin acțiuni mai mult sau mai puțin discrete, nu poate fi evitată. Ea este abordată pe larg de o literatură de specialitate sau de vulgarizare deja extinsă, de la categoriile persuasive ale retoricii lui Aristotel în secolul IV, la dinamicile persuasiunii în secolul XXI descrise de Perloff (2003). Restrângându-ne, însă, la o perspectivă a pragmatismului analitic, am avea de câștigat dacă am gândi nu atât în termenii unei simple dihotomii *deschis* vs *acoperit*, ci mai degrabă la un *continuum* între 100% deschis („mesajul X a fost transmis prin grija guvernului Y”) și întreaga gamă de variațiuni de la „sensibil”, la „discret, dar nesecret”, la „strict secret de importanță deosebită” etc.

Este binecunoscut faptul că până și unele știri, chiar și în societăți cât de poate de democratice, provin de la surse doar parțial dezvăluite. Auzim foarte des „surse apropiate ministerului X”, cel mai adesea reprezentând o sintagmă surogat pentru a numi o scurgere de informații, uneori voită, alteori nu, transformată în știre. Tipologia standard a propagandei – albă-gri-neagră – poate fi aplicată și identificării surselor, iar simțul comun și înțelepciunea clasicilor (argumentul platonician legat de mitul lui Gyges) arată că gradul de dezvăluire a surselor este adesea proporțional cu veridicitatea acestora. Totuși, deși e rezonabil să credem că o sursă „neagră” este mai probabil să dezinformeze decât una „albă”, aceasta nu înseamnă neapărat că datele furnizate de aceasta sunt false.

Ideea de fond este că, asemenea ofițerilor de informații și alți actori ai diplomației publice trebuie să-și evalueze mediul de acțiune din mai multe perspective, uneori cu metode împrumutate dimensiunii de intelligence.

Concluzii

Cele două dimensiuni nu sunt brutal separate și pot exista mai multe puncte comune, unele chiar tranzitând dintr-o parte în cealaltă. Sunt cazuri în care calea diplomației clasice este deschisă pe canale discrete ale diplomației de intelligence, iar altele în care anumite segmente ale unor tratative publice au intrat în culise pentru a nu fi grevate de presiunea „jocului la scenă deschisă” – care îi poate face pe actorii negocierii mult mai puțin flexibili în dialogul reciproc.

În acest punct, practicienii autentici ai diplomației de intelligence converg în a considera că una din regulile importante care face legătura între

negocierile publice și cele discrete este aceea că trebuie să fii sigur că ceea ce spui în culise se aseamănă cu ceea ce este asumat și în public – adică aprecierile și angajamentele asumate în secret trebuie să aibă o substanță și un fond similare cu semnalele transmise în public. În caz contrar, dincolo de problema morală evidentă și de riscul major de decredibilizare, se mai pot produce și confuzii cu privire la intențiile și opțiunile reale.

Nu în ultimul rând, este necesară o anumită conduită etică menită să prevină și riscul contrar, anume de manipulare, distorsionare ori politizare a rezultatelor activității de intelligence în scopuri de diplomație publică. Lipsa acestei dimensiuni etice conduce la afectarea consistenței și coerenței procesului de decizie și, suplimentar, la reducerea sau chiar pierderea încrederii publice – un element central atât pentru dimensiunea de intelligence, cât și pentru cea de diplomație publică.

Mai departe, trebuie reflectat la felul în care diplomația de intelligence va evolua pe viitor, la schimbările care încă sunt necesare în ambele domenii, precum și la strategiile prin care mijloacele unuia pot servi scopurile celuilalt, fără încălcarea limitelor etice și afectarea încrederii cu care fiecare dintre ele este investit de stat și, mai ales, de cetățean. În stadiul actual, par a fi încă insuficient valorificate studiile comparative. Însă, dat fiind că cercetarea în domeniul diplomației publice este încă în curs de dezvoltare, astfel de problematizări situate la intersecția dintre cunoaștere și acțiune se pot dovedi utile, asigurând forța motrice a unor dezvoltări ulterioare.

Referințe bibliografice:

1. Andrew, C., Dilks, D., (1984), *The Missing Dimension: Governments and the Intelligence Communities in the 20th Century*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
2. Aristotel, (2004), *Retorica*, Univers Enciclopedic.
3. Barston, R.P., (2014), *Modern Diplomacy*, Routledge.
4. CIR – the US Committee on International Relations, (2001), *The role of public diplomacy in support of the anti-terrorism campaign*, audieri 10 octombrie 2001, accesibil la http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa75634.000/hfa75634_0.HTM.
5. CPD – the US Advisory Commission on Public Diplomacy, (2010), *Assesing US public diplomacy – a notional model*, accesibil la <http://www.state.gov/documents/organization/149966.pdf>.

6. Dima, Dan, (2013) *Noua practica diplomatică - Diplomația publică*, Euroinfo.
7. Eriksson, Johan și Giacomello, Giampiero, (2006), *The Information Revolution, Security, and International Relations: (IR) Relevant Theory?*, în *International Political Science Review*, vol. 27, no. 3, 2006, pp. 221-244.
8. Gilboa, Eytan și Muntean, Mihai, *Diplomația publică și diaspora*, contribuție la Forumul European pentru Diplomație Publică, Iași, 8-10 septembrie 2014.
9. Gstohl, Sieglinde, (2012), *Diplomacy in the 21st century is network diplomacy*, The Free Library, 01.04.2012, accesibil la [http://www.thefreelibrary.com/Diplomacy in the 21st century is network diplomacy.-a0316796858](http://www.thefreelibrary.com/Diplomacy+in+the+21st+century+is+network+diplomacy.-a0316796858).
10. Hayden, Craig, (2013), *Envisioning a Multidisciplinary Research Agenda for Public Diplomacy*, E-IR open acces, accesibil la <http://www.e-ir.info/2013/01/11/envisioning-a-multidisciplinary-research-agenda-for-public-diplomacy/>.
11. Herman, Michael, (1996), *Evolution and outline*, în *Intelligence in Peace and War*, capitolul I, Royal Institute of International Affairs, 1996.
12. Hook, Steven, (2014), *The Foreign Policy Bureaucracy*, în *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power*, capitolul VI, Sage CQ Press 2014, pp. 171-208. <http://college.cqpress.com/sites/hook/Home/chapter6.aspx>.
13. Jones, Jeffrey B, (2005), *Strategic Communication: A Mandate for the United States*, Joint Force Quarterly, no. 39, 2005, pp. 108-113, accesibil la http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/1839.pdf.
14. Kissinger, Henry, (1998), *Diplomația*, Ed. ALL.
15. Melissen, Jan, (2011) *Beyond the New Public Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' Paper No. 3, October 2011, accesibil la http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20111014_cdsp_paper_jmelissen.pdf.
16. Miculescu, Simona, (2005) *Relația dintre presă și diplomație – război sau pace?*, accesibil la <http://www.praward.ro/resurse-pr/articole/relatia-dintre-presa-si-diplomatie-razboi-sau-pace.html>.
17. Perl, Raphael, (2006), *Combating Extremist Ideologies: Measuring Effectiveness – Considerations for Public Diplomacy*, Connections QJ, vol. V, no. 4, pp. 64-72, accesibil la <http://www.pfpconsortium.org/file/combating-extremist-ideologies-measuring-effectiveness-considerations-for-public-diplomacy>.
18. Perloff, Richard, (2003), *The dynamics of persuasion: Communication and attitudes in the 21st century*, LEA 2003, accesibil la

<http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/pendidikan/dwi-budiyanto-spd-mhum/e-book-dinamic-persuasive.pdf>.

19. Pinkus, Jonathan, (2014), *Intelligence and Public Diplomacy: The Changing Tide*, în *Journal of Strategic Security* 7, no. 1, pp. 33-46.
20. Thatcher, Margaret, (15.06.1985), *Speech to American Bar Association*.