

Diplomacia Pública - Desmerecimento dos Estados ou Maior intervenção dos Atores Não-estatais.

Dickson, João⁴

Resumo: A Diplomacia tem sido ao longo de séculos, com pendor para Era Bizantina e o século XXI, o meio que os Estados Soberanos usaram como recurso para potenciar o seu desenvolvimento e dirimir o nível de estagnação que os circundava, muito por força dos conflitos violentos e da falta de consciência de cooperação. Sendo um mecanismo privilegiado ao serviço do principal ator do sistema internacional, cuja prática sempre teve em conta, praxes específicas como cartas credenciais e as imunidades afetas ao protocolo diplomático, a diplomacia hodierna tem dividido o palco com uma nova roupa, a Diplomacia Pública. Nós nos comprometemos efetuar uma análise académica e evolutiva sobre a Diplomacia Pública na visão bibliográfica produzida nos EUA e na Europa, no período de 2000 a 2012, e perspectivar a sua continuidade. Perceber se é um ramo da Diplomacia enquanto instrumento da Política Externa ou resultado da ingerência dos atores não estatais no processo de governança.

Palavras-chave: Diplomacia, Diplomacia Pública, Estados Soberanos, Política Externa

Abstract: Diplomacy has been for centuries, with a penchant for the Byzantine Era and the 21st century, the means that Sovereign States used as a resource to enhance their development and resolve the level of stagnation that surrounded them, largely due to violent conflicts and the lack of awareness of cooperation. Being a privileged mechanism at the service of the main actor of the international system, whose practice has always considered specific practices such as letters of credence and the immunities related to diplomatic protocol, today's diplomacy has shared the stage with a new guise, Public Diplomacy. We are committed to

⁴ Dickson Alexandre João, Analista de RI, especialista em Governance, Risk and Compliance.

carrying out an academic and evolutionary analysis of Public Diplomacy in the bibliographic view produced in the USA and Europe, in the period from 2000 to 2012, and to envisage its continuity. Understand if it is a branch of Diplomacy as an instrument of Foreign Policy or the result of the interference of non-state actors in the governance process.

Keywords: Diplomacy, Public Diplomacy, Sovereign States, Foreign Policy

Introdução

As sucessivas e também “progressivas” alterações ocorridas nos últimos decênios, deram um impulso diferente naquilo a que chamamos Diplomacia, visto que o seu cariz “governamental” segundo Maria Mongiardim (2007), deu lugar a novas ou novos tipos de resolução, conversações e estreitamento de laços ou alianças, sendo então vista como “Diplomacia Governamental” na medida em que recolhe uma variada gama de agentes não diplomatas e uma multiplicidade de métodos, por vezes, quase clandestinos ou, pelo menos, não ortodoxos segundo a habitual caracterização do agente diplomático tradicional.

Sendo este ponto também, motivo de controvérsia, mas propriamente quando tentamos aferir quais são os “fazedores” da diplomacia, e o porquê da distinção do “agente diplomático tradicional” e do agente diplomático contemporâneo ou não diplomático”. Acreditamos nós que a partir desta evolução ocorrida nos meandros da ação da diplomacia de “governamental” para “não-governamental” que surge a resposta adequada correspondente a uma parte das nossas pertinentes inquietações.

Diplomacia: Conceito e Distinção

Não querendo nos baldar do cerne deste artigo, mas também não nos imiscuiremos de fazer um passeio, mesmo que breve, nos vários meandros de entendimentos sobre o conceito e enquadramento do que é a diplomacia.

A diplomacia pode ser vista de vários espectros, desde meio de resolução pacífica de diferendos ou/e todo o tipo de contatos para que tal se efetive; como um instrumento ou um dos veículos para condução da política externa dos Estados, onde a sua forma inversa e não pacífica, é a denominada guerra. Também pode ser vista como "um conceito operacional, na dupla acepção dos que enfocam a diplomacia como disciplina no estudo das RI, s e da Ciência Política".

Tendo esta a sua origem do termo "*Diplos*" diploma que é "um título ou documento oficial confirmativo de um cargo, dignidade, mercê ou privilégio, podemos então, a partir desta última definição, deduzir a proveniência das imunidades concedidas ao portador do diploma que é designado de diplomata. As designações dos funcionários do corpo diplomático, as funções, categorias, direitos e deveres, estão todos estatuídos na célebre Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas e Consulares de 1963.

Começo primeiro por dizer que é a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas e Consulares, no seu artº.1, alínea e): define o agente diplomático como sendo o Chefe da missão ou um membro do pessoal diplomático da missão.

A Diplomacia é o instrumento por exclusividade para a execução da Política Externa de um Estado soberano, tendo a seu dispor as negociações e os contatos pacíficos como sua forma de ação. Ela tem como essência, a procura de uma relação baseada na cooperação pacífica entre os diferentes Estados soberanos. Saliento que a manutenção de uma "relação pacífica" é a linha tênue entre a diplomacia e a guerra, pois que o aparecimento da última, é sinónimo de que a primeira falhou, o que nos permite evocar com certeza que a cooperação pacífica é a essência da diplomacia.

Para Mongiardim, (2007) a história da diplomacia foi influenciada por excelência pela civilização europeia tendo está mudado o seu centro de ação,

devido à forte e sufocante influência dos EUA durante o último século. Esta conclusão, que a diplomacia é um produto da civilização ocidental que se estabeleceu oficialmente, como domínio profissional, no Congresso de Viena 1815.

O seu surgimento formal e com características profissionais foi consignado dentro de uma dinâmica de negociação, com enfoque na relação entre governos e no seu carácter secreto, com emprego de grandes habilidades e tato. Pois, foi durante a vigência do século XVIII, que se verificou uma grande reflexão mais organizada e sistemática sobre quais os métodos, funções, estatutos (direitos e obrigações) dos diplomatas.

Quando se tenta fazer uma incursão sobre a origem e a empregabilidade do termo, como designação da atividade de representação e informação, o também conhecido processo de enviar mensageiros devidamente credenciados os vulgos “Enviados”, somos muitas vezes remetidos ao CODEX *Jurio Gentium Diplomaticus*, de Gottfried Wilhelm Leibniz e/ou ainda a *Corpus Universel Diplomatique du Droit des Gens*, de Jean Dumont.

Seguindo as pegadas desta, importa salientar que existe, pelo menos, as de maior relevância, duas Escolas de pensamento que divergem sobre o entendimento do que é diplomacia. Temos a Escola Americana que julga que a diplomacia é sinónimo da Política Externa enquanto a Escola Europeia Tradicional lhe considera como uma técnica ou um instrumento ao serviço de uma ação mais generalizada que é a política externa.

A política externa é o conjunto de atividades de um determinado Estado, direcionadas para além das suas fronteiras, com o principal objetivo de defender os seus interesses dentro do sistema internacional, bem como satisfazê-los. Tanto uma como outra tem a ver com a adaptação e enquadramento dos interesses do estado a nível internacional. Dentro do seu quadro teórico, é estruturada por instrumentos num esquema bifurcados entre pacíficos e violentos.

Um reparo importante que nos salta à baila, relendo Hans Mongerthau, (1978), contemplamos a ideia de que, para além dos instrumentos ora mencionados, os meios para a realização da Política Externa são: a persuasão, o

compromisso e a ameaça do uso da força. Estes meios são desenvolvidos pela diplomacia.

Nenhuma diplomacia que apostasse tudo exclusivamente na persuasão e no compromisso merecia ser qualificada de inteligente porque a arte da diplomacia consiste em pôr ênfase certo, em qualquer momento, em cada um dos três meios ao seu dispor.

Cabe a diplomacia entender:

- Os objetos da Política Externa à luz do poder potencial e efetivo detido, para a prossecução dos ditos objetivos;
- Avaliar os objetivos de outras nações e o poder disponível, potencial e efetivo para a sua realização;
- Determinar até que ponto, esses objetivos são compatíveis uns com os outros; e finalmente,
- Empregar meios adequados aos objetivos fixados.

O uso da força não se encontra ao alcance de todas as diplomacias dos Estados, é um elemento credível quando é manuseado pelas grandes potências, que têm recursos adequados para tornar efetiva a ameaça canalizada através dos serviços diplomáticos ou pelo poder das potências médias ou regionais na sua área de influência.

Diplomacia Pública: Origem, Evolução e Diplomacia Secreta

É importante dar relevância ao facto de que todas as alterações (evolução ou progressão) das instituições e da própria estrutura do Sistema Internacional, bem como a necessidade de se adaptar aos planos eventuais das soberanias, obrigou a que se altera-se as formas e os métodos da ação diplomática, que era de direção centralizada (assim como a maior parte das ações do Estado), para poder dar resposta, de forma desproporcional ou diferenciada, as várias exigências, tendo como exemplo a reprodução das redes diplomáticas e a própria forma de atuação diplomática em todas as áreas de sua competência e intervenção.

Quando nos comprometemos em analisar a Diplomacia Pública, foi pela vontade de compreender melhor se esta é resultado das alterações ocorridas na diplomacia, se é uma forma ou tipo de diplomacia contemporânea ou em último caso, uma prática reiterada, que se tornou usual e tendo logrado depois o estatuto oficial. Uma das premissas, que concedeu a diplomacia, um significado extremamente importante é a visão da capacidade que ela possui de conduzir as negociações entre Estados, direcionadas para a conciliação dos conflitos de interesses que opõem as diferentes potências sem ter de se fazer a recorrência do uso da força (nos seus mais variados níveis).

Existem várias causas significativas que moldaram a diplomacia tradicional, dando então espaço para a diplomacia pública, como é o caso da progressiva democratização da vida política, a abolição da diplomacia secreta e a criação do repositório das Sociedades das Nações (hoje da ONU), como forma de poder extinguir os tratados secretos. Para muitos pesquisadores e estudiosos, tais como Joseph Nye Jr., encontraram as respostas das grandes guerras que antecederam a criação da SDN na existência dos tratados secretos.

No que concerne ao surgimento da Diplomacia Pública, Victor Iyamu, (2004) faz um grande enfoque, alegando que uma das causas foi a abertura da *“cultura democrática y los avances técnicos y sociológicos de los medios de comunicación social, y a las buenas intenciones iniciales de «Open Covenants»”*. Para nós, este enfoque é tido como a “ruptura epistemológica” entre a Diplomacia tradicional e a Contemporânea (fazendo já a inclusão da Diplomacia Pública em detrimento da Diplomacia Secreta).

Esta denominada ruptura é oficialmente decretada pelo presidente norte-americano Woodrow Wilson, em 1918, com o seu *“Open Convenants”*, também conhecido por nós como os “14 Pontos da Segurança Coletiva”, (que marca historicamente a ideia da criação da Sociedade das Nações). Estes pontos ou princípios tinham como finalidade, regular e determinar as normas de convivência internacional, entre elas a coexistência pacífica e relações amistosas ou de cooperação, bem como tornar a diplomacia secreta uma ação em desuso nos corredores das relações entre entes soberanos e não só.

Iyamu (2004) entende que:

Este concepto de diplomacia pública engloba a todos aquellos programas, tanto de información política como cultural y educativa, que cada gobierno soberano destina para defender y promocionar su política exterior y la imagen nacional de su país ante los gobiernos extranjeros y los públicos activos extranjeros y nacionales. A título indicativo, cabe destacar el caso de los Estados Unidos a través de la United States Information Agency (USIA)². Y la apuesta por su práctica constituye uno de los retos de futuro más importante, tanto para el interés de aquel país como para el resto.

Neste ponto e fazendo uma breve comparação com a ideia anteriormente apresentada, pois que, António Marques Bessa discorre sobre os 5 (cinco) princípios de Política Externa, nomeadamente: 1. Princípio de Segurança, 2. Princípio Económico, 3. Princípio Político, 4. Criação de Imagem e 5. Princípio Cultural. Reconhecendo que estes são os elementos orientadores para elaboração de um Política Externa eficaz e segura, a forma como Iyamu descreve a Diplomacia Pública seria nada mais que a materialização dos dois últimos princípios.

| Princípio | Descrição |
|---------------------------|---|
| <i>Segurança</i> | Orienta os decisores a realizar uma análise realista para evitar que a implementação da Política Externa (P.E) comprometa a soberania do Estado. Manutenção do <i>SER</i> do Estado (Teoria Organicista de Kjellen). |
| <i>Economia</i> | Destaca a importância da dimensão económica para a manutenção do poder real. Quanto maior a capacidade económica, maior a capacidade de segurança, estabelecendo uma simbiose fundamental entre Segurança e Economia= Quanto maior for a capacidade económica, mais o Estado terá para investir na segurança. Quando maior for a segurança, mais investimento o Estado consegue captar. |
| <i>Político</i> | Responsável pelo sucesso na gestão dos princípios anteriores. Uma gestão eficiente, respeitando ideologicamente a razão e o interesse nacional, é crucial para definir uma P.E realista e posicionar o Estado soberano no concerto das nações. |
| <i>Princípio Cultural</i> | Utilização das manifestações identitárias de uma comunidade organizada para facilitar a aproximação aos outros povos. Envolvimento em arte, entretenimento, ciência, desporto, etc., para fortalecer laços culturais e promover relações internacionais. |
| <i>Criação de Imagem</i> | Uso estratégico dos meios de comunicação para influenciar a imagem que os outros Estados têm do país. Manipulação da percepção por meio de comunicação eficaz, construindo uma imagem positiva no cenário internacional. |

Tabela 1- Princípios de Política Externa

Esses princípios são fundamentais na formulação e implementação de uma Política Externa eficaz, abordando questões de segurança, economia, gestão política, dimensão cultural e construção de uma boa imagem internacional. A integração harmoniosa desses elementos contribui para a consolidação da posição de um Estado soberano no contexto global.

Retornando na abordagem sobre o surgimento da prática da Diplomacia Pública, a ação Americana em particular foi baseada no controlo popular e no carácter público de todos os arranjos, cujo fim era a erradicação da Diplomacia Secreta, por ser a causa de todos os males e conflitos ocorridos até então na Sociedade Internacional, e isto serviu de mola impulsadora para que esta nova dinâmica pudesse progredir.

Sendo a Diplomacia Secreta, permissível á confrontos de diversas índoles, tais como, a Corrida armamentista, guerra comerciais, rivalidades coloniais e territoriais e/ou a todo o tipo de conflitos. Victor Iyamu, (2004) alega que se pode afirmar que a ideia Wilsoniana foi uma crítica liberal a Diplomacia Europeia e sobre o sistema de equilíbrio, podendo ainda dizer-se que esta estava em consonância com os interesses políticos dos Estados Unidos.

Afirma-se que a intromissão de uma Opinião Pública robusta e como uma forte capacidade de influência, atenta e exigente, quanto à disponibilidade de maior informação, reduziu de certa forma a ação externa dos Estados. O que também é considerado um dos fatores que concorreram para o estabelecimento da diplomacia pública.

A tradicional diplomacia secreta foi substituída por uma diplomacia “silenciosa”, demonstrando que independentemente de surgir novas práticas no campo no campo diplomático (Diplomacia Pública), estas não vieram limitar a vontade soberana dos Estados de fazer recorrência a Diplomacia Secreta para a prossecução da sua Política Externa. A forma “camuflada” do uso da terminologia Diplomacia Secreta é “Diplomacia Silenciosa”, pois que esta tem um papel preponderante na resolução das grandes questões que advêm, muitas vezes das instituições internacionais, onde é prática, o jogo e a conversa dos bastidores a margem dos debates e das grandes deliberações.

A importância da continuidade da Diplomacia Silenciosa é também visível nos acordos militares e económicos, tendo mesmo autores que defendem que esta se equipara ao poder militar e ao económico. A título de exemplo conseguimos ver a posição adotada pelo Brasil sob liderança de Lula, onde podemos observar uma presença mais atuante nos palcos da política internacional. É resultado de um trabalho ruidoso nos eventos internacionais, aonde a bandeira brasileira é hasteada com uma posição mais representativa. O trabalho dos contatos feitos pelos agentes diplomáticos não é visível no processo de negociação. Ex.: O Banco dos Brics.

Extraído no seminário proferido pelo Embaixador Duarte de Jesus (professor e embaixador português, 2010), sobre a temática das Redes Secretas do Poder – Informação e Diplomacia, demonstramos este organograma, para dizer que na prática a diplomacia secreta ainda se mantém nos bastidores da ação governativa, e que continua a exercer um papel preponderante no alcance dos objetivos de qualquer Estado.

Os 14 pontos do Presidente Wilson, sobre a “diplomacia aberta”, conferiram a chamada moderna diplomacia um carácter público, que contrastava com a confidencialidade e o secretismo da diplomacia clássica. Isto leva-nos a crer que é inconcebível termos uma diplomacia totalmente pública e aberta, pois caso assim fosse, teríamos uma intromissão não só da Opinião pública interna e internacional, bem como todos os elementos que possam contradizer e/ou mesmo inviabilizar os interesses e as ações de qualquer Estado soberano, democrático e de direito.

Por mais de 40 anos a USIA (*United States Information Agency*), definia a diplomacia pública como a procura de promoção do interesse nacional e da segurança nacional norte americana tentando entender, informar e influenciar as políticas externas, mantendo o diálogo entre os cidadãos americanos e das instituições do exterior.

Com relação ainda a Diplomacia Pública encontramos uma das definições no Dicionário de termos de RI's como: “*Refers to government-sponsored programs intended to inform or influence public opinion in other countries, its chief*

instruments are publications, motion, pictures, cultural Exchange, radio and television ".

De acordo com a *Public Diplomacy Alumni Association*, a Diplomacia Pública procura promover o interesse nacional dos Estados Unidos com vista transmitir o entendimento, informar e influenciar as audiências externas. Transpondo este conceito para uma imagem mais generalista, podemos dizer que a Diplomacia Publica visa a promoção do interesse nacional de um determinado Estado para além das suas fronteiras nacionais (físicas), através da informação e influência, com a intenção de transmitir os entendimentos sobre o que se quer, cujo veículos para sua execução, são vários.

Daí a forte necessidade de os Estados tentarem controlar os meios de comunicação e as suas linhas editoriais. Países como a China, Coreia do Norte, Arábia Saudita e Irão na Ásia, bem como alguns em África e a Rússia, são verdadeiros exemplos desta prática.

Diplomacia Pública e “Public Affairs”

Existe um conceito a ter em conta quando o assunto é Diplomacia Pública, e este é o *Public Affairs*, percebido como *"Matters of general interest or concern specially those dealing with current social or political issue"*. No dossiê aludido anteriormente sobre a *Public Diplomacy Alumni Association*, temos ainda o privilégio de encontrar a distinção entre Diplomacia Pública e Assuntos Públicos (*Public Affairs*), permitindo-nos erradicar os entendimentos assimétricos ou similares sobre matéria esta matéria em tratamento.

Ela começa definindo a *Public Affair* como:

The provision of information the public, press and other institution concerning the goal, policies and activities of the U.S Government. Public affairs seek to foster understanding of those goals through dialogue with

individual citizens and other groups and institutions, and domestic and international media. However, the trust of Public Affairs is to inform the domestic audience

A relação distintiva que encontramos nestes conceitos acima esboçados, reside no objetivo, ou melhor no alvo principal na qual estas ações estão dirigidas, isto quer dizer, que, enquanto na Diplomacia Pública o alvo é o ambiente externo, nos Assuntos Públicos (*Public Affair*) o público-alvo é o ambiente interno, ou como também é designado "ambiente doméstico".

Aproveitamos ainda o conceito de Hans N. Tuch, que define a Diplomacia Pública como *"Official government efforts to shape the communications environment overseas in which American foreign policy is played out, in order to reduce the degree to which misperceptions and misunderstanding complicate relations between the US and other nations"*.

Não esgotando toda informação disponível no site da P.D.A.A (*Public Diplomacy Alumni Association*) o termo Diplomacia Pública é aludido para o ano de 1965, na altura usado pelo Dean Edmund Guillion da *"Hetcher School of Law and Diplomacy"* da Tufts University, dando ênfase aos primeiros artigos referentes a esta temática, o *"The Murrow Center"* desta instituição acadêmica define a Diplomacia pública como: *"Deals with the influence of public attitudes on the formation and execution of foreign policies. It encompasses dimensions of international relations beyond traditional diplomacy; the cultivation by government of public opinion in other countries"*.

A diplomacia pública é vista como uma *"modalidad dentro de los instrumentos empleados por la diplomacia contemporánea, constituye en la actualidad una parte importantísima del esfuerzo de los Estados por entenderse entre sí y por promocionar la política exterior y la imagen nacional"*.

Diplomacia Pública e Propaganda

A chamada de atenção é para a grande balbúrdia que muitas vezes é feita com relação a diplomacia pública e a propaganda. A propaganda é entendida como “associação que tem por fim a propagação de doutrinas...ato ou efeito de propagar ou difundir uma ideia, opinião ou doutrina”.

Mongiardim, (2007), alega que “esta temática da propaganda assumiu relevância internacional, pela primeira vez, com a institucionalização da Sagrada Congregação da Propaganda de Fidei em 1622, sob iniciativa do Papa Gregório XV, tendo evoluído desde então, não tanto pelos valores éticos que lhe pudessem estar subjacentes, mas pelos interesses políticos em conseguir conciliar a simpatia e a adesão dos indivíduos a que se dirige, e pela própria evolução das técnicas”.

A propaganda é uma método de transmissão e de informação doutrinal ou ideológica, que foi muito usado pelos regimes totalitários de Benito Mussolini na Itália e Adolf Hitler na Alemanha, no período entre as duas guerras mundiais, com ênfase para a difusão do que era praticado nas lides juvenis dos partidos comunistas, o famoso culto à personalidade, a publicação de cartazes e folhetos, a publicação com pendor pejorativo e divulgação de informação com vista a defraudar a imagem dos opositores e ganhar apoios.

Mas a confusão que é feita, é retratada, já no início dos estudos sobre a importante e nova área da ação externa dos Estados. Senão vejamos, o autor norte-americano Oren Stephen que escrevera “*Facts to a Candid World: America’s Overseas Information Program*” havia chamado, ao que hoje designamos de Diplomacia Pública de propaganda, ao programa acima referenciado, afirmando ainda que a Declaração de Independência dos Estados Unidos era como “*First and foremost a propaganda act*”.

Já Wilson Dizard no primeiro livro que escrevera especificamente, sobre a Agência norte-americana de informação – USIA (United State Information Agency), dizia que “*The United States has been in the international propaganda business, off and on for a long time... Propaganda played a crucial role in the war*

of Independence”, como forma de tentar elucidar e limitar este desentendimento, até porque existe simetrias no modo de agir e nos seus públicos-alvo, temos ainda uma passagem deste site na Web, que nos diz:

In the years following these earlier views, some U.S Government officials and others contended that U.S public diplomacy programs are not propaganda. Other still contend however that since propaganda i.e. ideas, information, or other material disseminated to win people over to a given doctrine. If based on falsehoods and untruths, while still propaganda, it is best described as «disinformation»

Aproveitamos este registo para se apropriar desta ideia, no concernente ao momento em que elas podem ser equacionadas, pois quando a propaganda é baseada em factos, elas podem sim parecer similares, tanto na ideia, informação, não só na forma de convencer o público-alvo, mas também de fazer chegar a eles a doutrina desejada.

Diplomacia Pública

A diplomacia pública concede a total primazia a forma como ela será efetivada ou executada e não ao seu conteúdo, independentemente do meio a ser usado, dando preferência a sua capacidade de influência e de angariação de simpatia. Numa das diversas comparações feitas pela Mongiardim, (2007), houve a tentação de reter e esquematizar a pequena distinção entre a diplomacia tradicional e a diplomacia pública.

| Categoria | | Diplomacia | |
|------------------|--------------------------------------|--------------------|----------------|
| | | <i>Tradicional</i> | <i>Pública</i> |
| Meios | Entrevista em rádios e televisão | <i>N</i> | <i>S</i> |
| | Discursos e Comunicados, | <i>N</i> | <i>S</i> |
| | Conferências e Seminários | <i>N</i> | <i>S</i> |
| Primazia | Forma | <i>N</i> | <i>S</i> |
| | Conteúdo | <i>S</i> | <i>N</i> |
| Processos | Negociação | <i>S</i> | <i>N</i> |
| | Influência e simpatias | <i>S</i> | <i>S</i> |
| Objetivos | Captação e adesão da Opinião Pública | <i>N</i> | <i>S</i> |
| | Instrumento da Polít. Externa | <i>S</i> | <i>N</i> |

Tabela 2 - Distinção entre a Diplomacia tradicional e pública.

A Diplomacia Pública recorre as técnicas de exposição publicitaria e divulgação da mensagem pretendida. Uma diferença a ter em conta, nestas comparações, é o facto de que a diplomacia pública não necessitar de seguir as praxes protocolares e formais, que é exigida a diplomacia tradicional, nem mesmo ao processo de negociação e conclusão dos tratados, mas a sua capacidade de influência permite com que estes ditos tratados, sejam mais bem elaborados (abarcando uma série de questões inerentes a sua exequibilidade) e que alcancem os objetivos traçados.

Para que a Diplomacia Pública seja uma realidade, o seu maior veículo são os meios de comunicação, (visto como elementos cruciais), e estando a viver numa época considerada como a “Era da comunicação e da Globalização”, não descurando, nem por lapso o facto de que existe uma partilha ou disputa conceptual sobre quem detém o 4º poder do Estado (Mass Media ou outro elemento), pode-se dizer que a capacidade ou a eventual possibilidade de influenciar os medias é um grande passo para a concretização das ações inerentes a diplomacia.

Como exemplo temos o famoso “efeito CNN”, como é chamado no jargão académico e não só. Este começou a ser mencionado no apogeu do conflito ocorrido na década de 90, na guerra do Golfo, que é considerada como o primeiro conflito a ser acompanhado em direto pelas grandes cadeias televisivas. Ela concedeu aos norte-americanos a possibilidade de estes manipularem a informação veiculada a seu favor, elevando a sua gloriosa pátria em detrimento de um inimigo mau. Isto ajudou de certo modo os americanos a granjear simpatias diante das massas e a potencializar a imagem de superpotência hegemónica.

O jornalista e comentador português Luís Castro, especialista em cobertura de teatro de guerra, que chamou a razão no sentido de ter cuidado com a forma como são filtradas as notícias, dando exemplos da invasão ao Iraque, com relação as dificuldades que as tropas da Coligação/Coalisão “encontravam” para pacificar a região e o mesmo ocorria no Afeganistão, mas que as imagens transmitidas eram apenas dos avanços das tropas coligadas, onde só padeciam os Talibãs e as forças rebeldes.

Isto é uma forma de influência e captação de simpatia, o que demonstra a importância do “controle” dos meios de difusão massiva e subsequente *empowerment* dos mesmos, concedendo-lhes credibilidade e condições de cobertura. Um outro exemplo foi o boom das notícias referentes a “*Arab Spring*”, em especial a revolução que decorria na Líbia, facilmente se conseguia detectar as cadeias televisivas pró- Kadhafi e a contra, e a forma como a mesma notícia era veiculada de diferentes formas, o que acabava sempre por desmoralizar uma das partes (efeito psicológico).

Mas recentemente temos acompanhado a disputa sobre a forma de influenciar as ações dos Estados de maneira angariar certa simpatia. Israel despoletou no último mês de outubro, uma ação em resposta aos ataques do Grupo Islâmico Hamas, aparentemente com proporções do uso da força dispare ao necessário ou nem tanto. As cadeias televisivas Pró-Israel tentam demonstrar que os Israelitas/Israelenses apenas estão a se defender e já os Pro-Palestinos/Palestinianos tentam em sentido inverso demonstrar o excesso do uso da força por parte do Governo de Knesset -Jerusalém.

Este efeito psicológico, o que também pode ser designado por Dimensão psicológica é um grande fator a ter em conta na definição da Política Externa e consequentemente da Diplomacia, pois demonstra a grande importância que a informação e a Opinião Pública adquiriram.

Isto quer dizer, se na formulação da Política Externa e no ato da sua execução (entre elas, através a diplomacia), não se ter em conta a forma como esta será implementada, a região de execução e o tipo de população na qual esta política será dirigida, métodos de intervenção, o nível de aceitação, como forma de exemplo, podemos realçar a forma como se interpela um cidadão num determinado teatro de guerra, as suas crenças e hábitos culturais, (o Iraque é o melhor exemplo), podemos então dizer, que este projeto peca pela sua elaboração e está condenado ao fracasso, mas se previamente se fazer uma análise dos fatores acima descritos, não descurando da Opinião pública e da ideia dos medias naquela região, a probabilidade de êxito será maior, e estes servirão de barómetro na determinação da política, permitindo assim a formulação de uma Política Externa mais próxima e adequada a realidade do campo de execução.

Esta dimensão psicológica já havia sido mencionada pelo presidente norte-americano Eisenhower, que apelidou de “P fator” significando “*Psychological factor*”, como sendo todas aquelas atividades que recebem a denominação de Diplomacia Pública.

Como um último aspeto da nossa tentativa de entender o que é a Diplomacia Pública, é primordial abordar e realçar que “um dos aspetos mais relevantes da atualidade política nacional e internacional reside no facto de já não existir uma relação unidirecional entre governantes e governados, desde sempre destinada a assegurar a manutenção do sistema”.

Isto porque, o poder da palavra, segundo Mongiardim, (2007), se expandiu, o que permitiu que se esfuma esta relação fundamental, tendo como origem a tal “abertura democrática” referenciada por Victor Iyamu, (2004), e a gestão do que é exclusivo com relação aos projetos de governo. Mongiardim cita o Professor Adriano Moreira, para expor de maneira enquadrada a extinção da relação que visava a manutenção do sistema. Com base nisto, tentamos mais uma vez esquematizar através deste organograma:

O Discurso da conquista tem a ver com a disputa para conseguir a submissão a um ato de força ou a capturar o poder pelo sufrágio, com a realização de eleições, isto nos Estados de regime democrático;

O Discurso da mobilização é o que procura garantir a obediência, a cooperação e a adesão social; a demagogia da utopia é sucedida pela demagogia da eficácia;

O Discurso da justificação recorre ao método de desculpabilização e de defesa perante as intenções de julgamento político.

A grande querela destas noções, não são os vários significados de cada discurso, mas sim a prossecução dos objetivos, em que a Diplomacia Pública (poder do verbo e das imagens) é o meio para a realização de tais objetivos. Isto quer dizer, que independentemente do tipo de discurso a ser usado, irá permitir a criação de um todo ou conjunto unitário, com vista a dois objetivos, um será a conquista, manutenção e exercício de uma relação estatuída com moldes

específicos; o outro será a avaliação minuciosa e pragmática dos resultados, isto é, o importante a reter são os resultados.

Olhando como exemplo a situação que decorria na Líbia, e a posição dos países Ocidentais e não só face a reconstrução deste país africano, um dos maiores produtores de crude negro. Como exemplo, pegamos a situação que ligou a Líbia durante os acontecimentos da “Primavera Árabe”, em que a França deu os primeiros passos organizando a “cúpula dos amigos da Líbia”, ação que pôs em evidência o presidente Sarkozy.

O que para os leigos foi um ato de grandioso apoio, sem contestação, pois que era intenção deste (aparentemente), ver a Líbia a reerguer-se após 40 anos de ditadura militar. Mas os contornos iniciais do movimento tinham como ação as declarações do Coronel Kadhafi sobre os apoios recebidos pela França e pelo Reino Unido. E mais, que os focos de manifestação que eclodiram com a revolução na Líbia, segundo a família do Coronel Kadhafi, eram para desestabilizar internamente o país e que se o presidente francês se encontrava a ocupar aquele lugar era graças ao dinheiro Líbio, tendo este depois afirmando que iriam retirar das suas contas domiciliadas em bancos franceses e ingleses todos os seus bens.

Estas declarações, na altura afetaram fortemente a popularidade do presidente Nicolas Sarkozy. Mas como a vida política é feita de grande alterações conjunturais, isto é, podes facilmente passar de uma situação favorável, transformando-te de um zero a herói ou numa situação de fracasso que é de bestial a besta, é assim que sopraram ventos favoráveis para o então presidente francês, que fora visto, pelo menos por uma parte significativa do povo líbio como um dos “heróis” que ajudou a dar o fim a ditadura, tendo ainda logrado com o escândalo que afetou o seu mais direto opositor ao sufrágio presidencial, “Dominique Strauss-Khan - DSK”, o que lhe permitiu estar na corrida para sua recandidatura menos pressionado.

Isto tudo para dizer que o presidente francês soube usar os meios que teve, a começar pela capacidade e possibilidade de influência que os medias têm e com um bom jogo de cintura política aproveitou tornar um período de ventos

desfavoráveis a seu favor. Isto é fazer em certa parte o uso do discurso da mobilização.

A Diplomacia Pública faz uso constante das técnicas de processamento de informação usadas pelos meios de comunicação, tais como a construção de um cenário ou de imagem, os veículos de difusão, o público-alvo e a capacidade de alcance e ainda o impacto dela, entre outras técnicas.

Estas ações se processam de formas variadas. É através de vários programas, que podemos identificar as ações do “poder do verbo”, como exemplo os Estados Unidos possuem o Programa *Fullbright* que visa a cooperação nas áreas da educação e ciências, através de bolsas de estudos e cursos da língua inglesa permitindo os beneficiados a ter um contato mais direto com a realidade norte-americana.

Já o Governo Português desenvolve os seus esforços através dos seus órgãos de cooperação, realizando um trabalho muito forte de promoção da cultura e da língua portuguesa. Primeiramente com o Instituto Camões que é “Standard” da imagem e da cooperação portuguesa, e depois o IPAD (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento), que tem desenvolvido um trabalho considerável junto da comunidade dos PALOP’s.

Não podemos deixar de mencionar as ações franceses através da *Aliance Françoise*, que possui também funções similares das duas antecessoras. Sabemos que este investimento, a nível de concessão de bolsas de estudos, cursos de línguas, apoio a projetos de desenvolvimentos, naquelas regiões mais desfavorecidas, a divulgação cultural em termos de música, televisão e rádio, requer gastos e os grandes Estados possuem um pacote direcionado para este tipo de ações, o que demonstra a importância que é dada a Diplomacia Pública.

Ela não é apenas um novo modelo de fazer diplomacia, mas sim uma prática reiterada que se tornou um veículo necessário, para a prossecução da ação externa dos Estados soberanos, por isso a sua atenção deve ser meticulosa, por não responder a nenhum tipo de protocolo ou praxe institucionalmente fixado, mas por trabalhar com poderes subjetivos que visam afetar um alvo mais abrangente e exigente, que em certas situações, são

facilmente maleáveis, mas que pode captar as simpatias necessárias que servem de meio facilitador de implementação ou mesmo de consolidação de objetivos previamente traçado.

O fim último da diplomacia pública é a mobilização de massa, independentemente do regime de uma determinada sociedade. “As alterações de várias índoles que ocorreram no sistema internacional, com a menção para o surgimento de novos atores distintos dos Estados (paradiplomacia), e uma saliente mobilidade das populações, bens serviços”.

O que fortalece a propensão para recorrência “das novas tecnologias de informação e de comunicação no sentido de imprimir uma ordem a desordem e ao caos mundial”. Nesta conjugação de fatores onde se encaixa de maneira redundante a Diplomacia Pública, com o objetivo de criar e dar a conhecer um cenário de um determinado ator, a possibilidade de influenciar e justificar uma dada ação, ou mesma a comunidade de Estados e a captação de valor suficiente de apoio que lhe confere uma legitimidade e um grau de eficácia, permitindo a exequibilidade da política externa, tornam a diplomacia pública um instrumento indispensável de qualquer ação externa dos Estados soberanos.

Conclusão

Após uma análise exaustiva, no campo da Diplomacia conseguimos nos aperceber que este tipo de ação externa dos Estados é nova, mas muita ativa e abrangente, devido os meios que ela usa para prossecução dos seus objetivos. Primeiramente dizer que foi com a abertura democrática, a evolução dos meios de comunicação e de informação, que fizeram com que as técnicas usadas pela diplomacia tradicional sofressem alterações consideráveis, obrigando está a se adaptar a esta nova realidade, e dando relevância a novas dimensões, tais como uso da informação proveniente da Opinião Pública.

Os “catorze pontos” do presidente Wilson é um marco no que concerne a tentativa de dar um fim a Diplomacia Secreta, enquanto permitia o surgimento da Diplomacia Pública, o que não significou o fim desta, apenas concedeu-lhe uma nova roupagem e terminologia, pois que se encontra um consenso por parte dos estudiosos, experts e decisores políticos que ela é necessária para o alcance dos objetivos e defesa dos interesses de qualquer Estado.

No tocante as diferenças entre a Diplomacia Tradicional ou Clássica e a Diplomacia Pública, sabendo agora que “o poder da palavra”, não necessita de seguir os protocolos como forma de efetivar as suas ações, mas faz o recurso a meios subjetivos e mais populares para chegar ao seu público-alvo, e com isto angariar/conquistar a aprovação necessária para facilitar o trabalho da Diplomacia Clássica e conseqüentemente da Política Externa.

É perceptível que a grande distinção entre a Diplomacia Pública e os *Public Affairs*, reside nos seus públicos-alvo, na primeira é o ambiente externo e na segunda é efetivamente o ambiente doméstico, mas as duas servem de barómetro para os dirigentes a ter em conta aquando da formulação das suas políticas. Neste quesito importa demonstrar a função vital dos princípios da Política Externa, pois estes são fundamentais para a manutenção e continuidade do Estado.

A propaganda se pode confundir em alguns casos com a Diplomacia Pública, mas observância de grandes diferenças entre ambas é clara, assim como contraste em suas grandes similitudes, daí percebermos a confusão que se fazia aquando do surgimento de nova área de ação da diplomacia.

É importante que os “*decision makers*” e diplomatas (ou os indivíduos, devidamente creditados), no desempenho das suas atividades não negligenciem os contornos emitidos pela Opinião Pública. É um procedimento padrão, e condição *Sine Qua Non* estarem constantemente informados, filtrar a informação necessária e útil para o seu Estado, receber e dar a conhecer aos medias locais dados do seu país como forma de criar uma imagem a salutar e expandi-la como forma de angariar simpatias, caso a imagem seja danosa se deve tentar limpá-la.

Victor Iyamu, (2004) diz-nos que não é suficiente e seguro que os seus colegas das outras representações compreendam a sua ideologia política, mas que se esforce também para que a Opinião Pública (nacional ou estrangeira) assimile. Pois que a Opinião Pública e a revolução dos meios de comunicação se converteram em fatores-chaves a ter em conta aquando da formulação da Política Externa, sendo mesmo considerado em certos casos, entraves para a diplomacia contemporânea.

De forma conclusiva, se percebe que a Diplomacia Pública é resultado da compreensão que os atores políticos tiveram em moldar as sociedades para produzir um ambiente fértil de aplicabilidade dos seus programas no exterior, visando a satisfação e manutenção das necessidades domésticas.

Esta nova fase da Diplomacia não é consequência do desmerecimento dos Estados, muito pelo contrário, foi a percepção que estes tiveram em adaptar a forma de implementar as suas políticas criando solos mais férteis para que elas pudessem desenvolver de forma progressiva. Mas devemos considerar também a evolução e a maior participação dos atores Não-estatais na influência das decisões políticas.

Hoje temos assistido uma reviravolta na forma como se define a Política Externa, pois não basta trabalhar nos meandros tradicionais e seguir o guião dos princípios de P.E, pois que as tecnologias baseadas em Inteligência Artificial, Ciência de Dados, *Machine Learning* e demais passaram a fazer parte no núcleo decisório, seja no auxílio para uma implementação bem-sucedida, seja para tornar menos perene ou ditar os destinos de outros atores soberanos ou não.

Referências bibliográficas

BESSA, António M. **Olhar de Leviathan**. Editora ISCSP. Lisboa, 2011.

CALVET DE MAGALHÃES, José. **A diplomacia pura**. Editora Bertrand, Lisboa, 1995.

DOUGHERTY, J.E; PFALTZGRAFF. **As Teorias em confronto: Teorias da cooperação e integração internacional.** Editora Gradiva, Lisboa, 2011.

IYAMU, Victor Oviacionavi. **Diplomacia pública y la bibliografía actual.** Ambitos. 2004.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia.** Editora Gradiva. Lisboa, 1996.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace.** Fifth Edition, Revised. New York, 1978.

MORGIARDIM, Maria Regina. **Diplomacia.** Editora Almedina. Lisboa, 2007.

PORTUGAL. ISCSP, Seminário de Práticas Diplomáticas 2008-2010 por Emb. Duarte de Jesus.

SOUSA, Fernando. **Dicionário de Relações Internacionais.** Editora Afrontamentos. 2008.