

Recensão Crítica

Noya, Javier (2007). *Diplomacia Pública para el siglo XXI. La gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*. Madrid: Ariel: 469 pp

por Marco António Baptista Martins

Doutorado em Relações Internacionais pelo
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
Académico e investigador na área das Relações Internacionais.

O autor da obra *Diplomacia Pública para el siglo XXI*, Javier Noya, é investigador do *Real Instituto Elcano* para as áreas da imagem externa e opinião pública, para além de ser professor de Sociologia da *Universidad Complutense* e de Diplomacia Pública na Escola Diplomática. O estudo de Javier Noya revela-se de suma importância para quem esteja a analisar ou a acompanhar as mudanças que se têm vindo a registar na arena internacional, concretamente na área da diplomacia e das relações internacionais. Recorde-se que a questão da diplomacia pública teve a sua origem em 1965 pelo diplomata Edmund Gullion, decano da *Fletcher School of Law and Diplomacy* da *Tufts University*, e pelo jornalista da *CBS* e responsável da *United States Information Agency* durante a administração Kennedy, Edward Murrow.

Se outrora a diplomacia pública consistia num mero instrumento de propaganda, actualmente visa promover o interesse nacional, compreendendo, informando e influenciando o exterior. Nesse sentido, a diplomacia pública é o somatório de todas as actividades de comunicação externa dirigidas não só a elites ou a líderes de opinião, como também à opinião pública em geral que a longo prazo detém por objectivo influenciar de forma positiva a imagem e a percepção de um país. Refira-se que o principal objectivo da diplomacia pública consiste em influir no comportamento de um governo externo de forma indirecta, exercendo a influência sobre as atitudes dos cidadãos, através de informação, educação e cultura.

Javier Noya opta por dividir a obra em seis partes. A primeira diz respeito à imagem externa e a sua gestão, interligando as acções da imagem exterior com a marca país como uma estratégia integral que engloba as dimensões económicas, comerciais e turísticas, para além dos aspectos políticos como se tratasse de apresentar um produto para venda como reacção ao processo de globalização.

Por sua vez, na segunda parte, o autor penetra no campo teórico-conceitual da diplomacia pública, efectuando a respectiva conexão com o *soft power* de Joseph Nye. Refira-se que este último considera duas formas de diplomacia pública a directa e a



indirecta. Quanto à directa, esta apresenta-se no aspecto tridimensional por abranger a comunicação diária, a comunicação estratégica e o desenvolvimento das relações em termos de durabilidade. No tocante à indirecta, entenda-se aqui o papel da televisão em directo, nomeadamente o impacto estratégico das notícias, o posicionamento do tecido empresarial no mercado e por último, tudo o que engloba a cultura, dos institutos Camões, Cervantes, Confúcio, *British Council* ao cinema, teatro e literatura.

Na terceira parte, intitulada "Estados Unidos, de la Guerra Fría a la Guerra de Irak", Javier Noya centra a sua atenção para a imagem dos Estados Unidos em relação à Europa e ao mundo árabe, observando em particular o impacto da administração Bush no quadro diplomático. Nesta parte, o autor estuda o papel da diplomacia pública no combate ao terrorismo internacional no contexto post-11 de Setembro, como por exemplo a estratégia *STARS* que corresponde a:

- *S*: sensibilizar os actores relevantes dos Estados Unidos sobre o problema do anti-americanismo e das suas consequências;
- *T*: transformar as atitudes norte-americanas que também estejam a agravar o problema;
- *A*: acentuar as qualidades positivas dos Estados Unidos e da sua contribuição junto da comunidade internacional;
- *R*: recrutar líderes empresariais nos mercados estratégicos no mundo para que se estabeleçam pontes de ligação de mútuo respeito;
- *S*: servir de vínculo entre o sector privado e a diplomacia pública do governo norte-americano.

No tocante à quarta parte, Javier Noya examina a potência europeia, destacando concretamente os casos do Reino Unido, França e Alemanha. No que diga respeito ao Reino Unido, o autor não só estuda o efeito do 11 de Setembro como também centra a sua atenção para a imagem do país após a intervenção no Iraque, apresentando exemplos de campanhas que funcionam como instrumentos estabilizadores na recuperação da imagem perante a população. Além disso, a diplomacia pública deve servir os oito objectivos estratégicos do *Foreign Office* como: (1) um mundo liberto do terrorismo global e das armas de destruição maciça; (2) a protecção do Reino Unido perante a imigração ilegal, o tráfico de drogas e o crime internacional; (3) promover um sistema internacional baseado no respeito pela lei; (4) uma União Europeia efectiva e segura; (5) promover os interesses económicos numa economia global e aberta; (6) desenvolvimento sustentável baseado na democracia; (7) segurança e abastecimento energético; (8) segurança e um bom governo nos territórios britânicos de ultramar. No âmbito da França realça a imagem elitista sinónimo de luxo e de "potência libertadora" sob o lema "igualdade, liberdade e fraternidade". No relatório *Legros*, a França deveria percorrer o seguinte caminho: (1) reforçar o conhecimento de línguas e culturas estrangeiras; (2) empreender uma política activa de intercâmbio de estudantes e cientistas; (3) mudar as atitudes por parte das elites políticas e económicas para alterar a imagem negativa. No país vizinho, no caso da Alemanha, a estratégia da diplomacia pública consiste sobretudo na defesa dos seguintes elementos: (1) funcionar como a força impulsora da União Europeia; (2) comprometer-se ao nível global no encontro de soluções em casos de crise política, económica e ecológica; (3) abrir-se ao mundo, na luta contra o racismo e a xenofobia; (4) desenvolver as reformas necessárias da sua economia para se afirmar como potência económica; (5) afirmar-se como terra de ideias e de investigação; (6) promover a história em termos de música,



de arte popular e incentivar o desporto e a moda; (7) referenciar-se como lugar onde se desfruta a vida.

A quinta parte centra-se nos casos da União Europeia e do *soft power* dos actores transnacionais como as organizações internacionais e as Organizações Não-Governamentais (ONG's). Note-se que a União Europeia não possui uma diplomacia pública e que segundo os especialistas é necessária uma maior presença da mesma na arena internacional para melhorar a sua imagem. Contudo, apesar de não deter uma diplomacia pública concreta, acaba por desenvolver inúmeras acções de diplomacia pública como por exemplo as delegações nos países comunitários, as actividades externas das direcções-gerais, a *Conferência Euromediterrânica* e os programas de diálogo intercultural da direcção-geral de educação e cultura. Perante estes elementos, considera-se igualmente que a União Europeia necessita impreterivelmente de uma diplomacia pública e de uma estratégia de posicionamento enquanto potência humanitária, visto financiar cerca de 70% de toda a ajuda humanitária, devendo analogamente vender-se como "uma aliança global de democracias" e tirar vantagem da sua capacidade de integração regional através da promoção de "regio-building" e da aceitação da sua diversidade regional da cultura à política. Respeitante ao *soft power* dos actores transnacionais, destaca-se o papel da Organização das Nações Unidas considerada como uma organização universalista, leia-se a Assembleia Geral, e particularista, entenda-se o *Conselho de Segurança*. Além das Nações Unidas, Javier Noya aborda a questão da legitimidade da *NATO* e do seu papel visto deter um departamento de Diplomacia Pública criado em 1999 aquando da crise do Kosovo. Este departamento inclui: (1) uma unidade de assuntos académicos; (2) estúdios de televisão e de rádio; (3) uma rede de oficiais nos países membros; (4) escritórios de informação em Kiev e em Moscovo; (5) um serviço integrado de dados; (6) programas como o *Comité para os Desafios da Sociedade Moderna*; (7) publicação da *NATO Review*. No caso particular das ONG's, salienta-se a sua valorização na componente humanitária junto da opinião pública global na defesa de valores universais.

Finalmente, a sexta e última parte trata da imagem de Espanha no exterior na qual o autor traça ao longo de quase cem páginas a inserção de Espanha na Europa e no mundo, de Franco à actualidade, delineando no final uma estratégia de diplomacia pública para o país inserida no quadro de objectivos globais na defesa da Marca Espanha em articulação com dez medidas para levar a cabo tal desiderato: (1) reforçar a coordenação inter-agências; (2) a constituição de serviços de informações e estratégicos no seio de cada agência com departamentos de análise; (3) expandir a cultura de medição da imagem; (4) efectuar uma segmentação dos mercados e paralelamente uma identificação dos países; (5) reorientar os objectivos; (6) levar a cabo acções de formação em marketing e comunicação; (7) desenvolver o mercado digital como a *internet* e a televisão; (8) proceder a acção cultural no exterior; (9) executar acções de sensibilização da audiência interna sobre a diplomacia pública; (10) reforçar a coordenação entre os níveis da administração central.

Efectivamente, a diplomacia pública deve ser compreendida dentro de uma lógica de: (1) curto prazo (horas ou dias) na qual é efectuada uma gestão das notícias como reacção perante os acontecimentos de uma maneira que reafirme os objectivos estratégicos. Não se antecipam acontecimentos, mas sim se preparam respostas a cenários hipotéticos; (2) médio prazo (semanas ou meses) cuja comunicação estratégica intenta influir activamente sobre a agenda informativa, fazendo com que as



coisas aconteçam ou organizando actividades estratégicas para aumentar a visibilidade e melhorar a valorização de um país. Trata-se do reforço de mensagens que afectem as percepções; (3) longo prazo (anos) no âmbito da construção de ligações para criar e alimentar as relações sociais e culturais entre países e outros países que sejam de interesse do ponto de vista estratégico em que se reconheçam os nossos valores. Justamente, a gestão das notícias reclama profissionais de comunicação do governo com capacidade de reacção, agilidade na relação com os meios de comunicação social, perante campanhas de desprestígio. A comunicação estratégica requer planeamento a médio prazo com capacidade imaginativa para desenhar e desenvolver actividades que possam competir pela atenção da opinião pública no exterior. Utiliza uma rede de intermediários que colaboram sem se identificar como participantes. A construção de relações desenvolve-se a partir de um organismo ou instituição afastada do núcleo político para aumentar a confiança que possa gerar. Requer a participação de profissionais que tenham experiência na sociedade civil, *marketing* na vertente empresarial, ONG's, partidos e sindicatos.

Efectivamente, trata-se de uma obra cuja leitura se recomenda vivamente, pela sua qualidade científica/académica e por constituir um guia de implementação da diplomacia pública visto a mesma assumir-se como um instrumento de carácter internacional. Um dos aspectos que tenha faltado abordar por parte de Javier Noya consiste no papel crescente da diplomacia pública em conjugação com o *smart power* da República Popular da China sobretudo no ambiente *post-11 de Setembro* em termos multilaterais. Note-se que para o caso de Portugal, apesar de não ser analisado, a diplomacia pública encontra-se todavia numa fase embrionária, onde se verifica o esforço por parte do Ministério dos Negócios Estrangeiros em implementá-la no contexto da política externa e da estratégia empresarial no estrangeiro na procura e na identificação de nichos de mercado com o apoio entre outros do *Instituto Camões* e da *Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP)*. De facto, a diplomacia pública representa um recurso estratégico vital para os estados enquanto actores das relações internacionais na qual a opinião pública se apoia quando se trata de influenciar ou de melhorar a imagem de um país quer internamente quer externamente. Por último, Javier Noya sublinha para a importância de Espanha em desenvolver uma diplomacia pública europeia e efectuar acções de país marca inseridas num contexto de um mundo global e competitivo como o actual.

Como citar esta Recensão Crítica

Martins, Marco António (2010). Recensão Crítica de Noya, Javier (2007). *Diplomacia Pública para el siglo XXI. La gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*. Madrid: Ariel: 469 pp., JANUS.NET e-journal of International Relations, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_rec1