

Diplomacia cultural & diplomacia militar: o caso brasileiro

Maria Susana Arrosa Soares

Universidade Federal de Rio Grande do Sul

RESUMO: O Brasil não tem dado particular importância à implementação de uma diplomacia cultural em suas relações com os países da América do Sul. Ela tem sido a grande ausente na agenda das reuniões e das cúpulas presidenciais. À cultura é atribuída pouca importância na aproximação dos países do Continente, no estreitamento das relações entre seus povos e no avanço dos processos de integração. Contrariamente, a “diplomacia militar” tem adquirido particular importância na política externa brasileira. O Governo considera que uma política de defesa comum, fundada em valores e princípios comuns, é mais importante para a criação de vínculos de confiança mútua entre os Estados do que o aprofundamento do conhecimento e do diálogo entre as ricas culturas de suas nações.

RESUMEN: Brasil no ha dado una particular importancia a la implementación de una diplomacia cultural en sus relaciones con los países de América del Sur. Ésta ha sido la gran ausente en la agenda de las reuniones y cumbres presidenciales. A la cultura se le atribuye poca importancia en la aproximación de los países del Continente, en el estrechamiento de las relaciones entre sus pueblos y el avance de los procesos de integración. Contrariamente, la “diplomacia militar” tiene adquirida una particular importancia en la política exterior brasileña. El gobierno brasileño considera que una política de defensa común, fundada en valores y principios comunes, es más importante para la creación de medidas de confianza mutuas entre los Estados que la profundización del conocimiento y del diálogo entre las ricas culturas de sus naciones.

PALABRAS CLAVE: Política de Defesa, Amazônia, Diplomacia Militar.

ABSTRACT: Brazil has not given particular importance to the implementation of a cultural diplomacy in its relations with the countries of South America. It has been largely absent on the agenda of meetings and presidential summits. To the culture is given little importance in bringing the countries of the continent, the closer relationship between their peoples and the advancement of integration processes. In contrast, the “military diplomacy” has acquired particular importance in Brazilian foreign policy. The Government consider that a common defense policy, founded on common values and principles, it's more important to create bonds of mutual trust between states that the deepening of knowledge and dialogue between the rich cultures of their nations.

KEYWORDS: Policy of Defence, Amazonia, Military Diplomacy.

Introdução

Por mais paradoxal que possa parecer, na atualidade, quando o governo brasileiro discute em diversos fóruns a problemática da integração sul-americana e os benefícios dela resultantes para a região, o tema da defesa ocupa um lugar de muito maior destaque na agenda das reuniões presidenciais do que a cultura. Esta somente aparece nos discursos proferidos nas cúpulas de Presidentes ou de organizações regionais, de forma mais retórica, passageira e romântica.

¡O Brasil não se tem preocupado em desenvolver uma diplomacia cultural, e agora muito menos, quando a “diplomacia militar” adquiriu particular destaque e importância na política externa, ocupando o Ministério da Defesa um papel de grande relevância na política externa brasileira.

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em discurso realizado em 23 de outubro de 2008, na Cúpula do Chile, quando foi criada a União Sul-Americana de Nações afirmou:

“É hora de fortalecer nosso continente na área da defesa. Devemos articular uma visão de defesa na região fundada em valores e princípios comuns, como o respeito à soberania. Por isso, determinei ao meu ministro da Defesa para que realizasse consulta com todos os países da América do Sul sobre o Conselho Sul-Americano de Defesa. Creio que devemos discutir essa iniciativa aqui” (Guerreiro, 2008).

Contrariamente, a “diplomacia cultural” tem merecido pouca ou quase nenhuma atenção governamental. Ela tem sido a grande ausente na agenda das reuniões e cúpulas presidenciais realizadas na América do

Sul. À cultura é atribuída pouca importância na aproximação dos países, no estabelecimento de relações bilaterais ou no avanço dos processos de integração.

O Brasil, assim como os demais países latino-americanos, não tem manifestado a intenção, em seus projetos de curto ou longo prazo, de criar um Conselho Sul Americano de Cultura nem de instituições, programas e fontes financeiras para o estabelecimento e o desenvolvimento de políticas de longo prazo no campo da diplomacia cultural. Apesar do rico patrimônio cultural material e intangível e do elevado nível e dinamismo de suas indústrias culturais, o país não possui no âmbito interno, e muito menos em suas relações internacionais, políticas, projetos e ações voltadas à valorização da cultura na construção de uma imagem do país no exterior.

A cultura, que em muitos países, tem sido um importante instrumento de propaganda para influenciar as atitudes e as opiniões dos governos estrangeiros e a opinião pública internacional, tem estado ausente na política externa brasileira. O Brasil, ainda não reconhece que “a imagem do país é um ativo fundamental para defender os interesses dos Estados nas novas relações econômicas e políticas internacionais, caracterizadas por uma maior competitividade e interdependência” (Noya, 2003).

O Brasil acredita mais na capacidade do Conselho Sul-Americano de Defesa para a formação de uma identidade sul-americana do que na cultura (Rabelo, 2008), o que vai de encontro à concepção da UNESCO sobre o papel que cabe à cultura nas relações internacionais.

“El intercambio equitativo, así como el diálogo entre las civilizaciones, culturas y pueblos, basados en la mutua comprensión y respeto y en la igual dignidad de las culturas, son la condición *sine qua non* para la construcción de la cohesión social, de la reconciliación entre los pueblos y de la paz entre las naciones” (UNESCO, 2008).

A diplomacia brasileira: entre o *hard power* e o *soft power*

A “diplomacia militar”

Sessenta anos após a entrada em vigor do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1948, o Brasil propôs a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. O Presidente Lula lançou a proposta no dia 4 de março de 2008, em plena crise diplomática entre a Colômbia e o Equador. O conflito reforçou a necessidade de criar um órgão comum de defesa e segurança sul-americano (Gratius, 2008),

mas não deixou de levantar suspeitas entre governantes de vários países sobre as verdadeiras razões de ordem política e econômica da proposta brasileira.

O principal motivo de desconfiança face à proposta brasileira é que ela poderia ser uma estratégia para ocupar o espaço deixado vazio pela ausência de um sistema inter-americano de defesa. O Conselho “preencheria esse espaço, podendo vir a transformar-se num sistema de defesa sul-americana e, no futuro, uma espécie de OTAN sub-regional com uma estrutura e capacidade militar própria (Gratius, 2008).

Por outro lado, suspeitava-se que a criação do Conselho fosse mais fruto do lobby da indústria de defesa do Brasil do que uma resposta a prováveis ameaças à segurança dos países sul-americanos. Para uns críticos, o Conselho viria a privilegiar o desenvolvimento tecnológico da produção de armamentos de última geração e, para outros, ele visaria ampliar o mercado regional da indústria bélica do Brasil. A reativação da indústria de armas com a importação de tecnologias de ponta para a produção de seus próprios aviões de combate, helicópteros e submarinos teria levado à o Brasil a assinar uma aliança estratégica com a França.

La creación de un Consejo Suramericano de Defensa es la principal pieza de la diplomacia militar del gobierno Lula. La jugada persigue múltiples objetivos: elevar la representatividad de Brasil ante el mundo en nombre de la región, reforzar el papel de Brasil como potencia y a arbitro subregional, potenciar la expansión de la industria bélica brasileña, forjar alianzas operativas con los vecinos en procura de un esquema de defensa comunitaria ante terceros y, crear una instancia subregional para atender eventuales crisis entre países de la subregión (Otálvora, 2008).

O Brasil, único país latino-americano com um plano estratégico militar de defesa autônomo, é o quinto país exportador de armas do mundo. O país tem interesses estratégicos definidos, com um empresariado e forças armadas com vocação nacionalista. Sua estratégia apóia-se numa indústria militar importante e tecnologicamente avançada. (Zibechi, 2005).

Atualmente, a preocupação do Brasil no campo da defesa é mais ampla da que estabelece o Plano de Defesa Nacional, pois, visa criar um “escudo de defesa” na América do Sul, como declarou o Ministro Mangabeira Unger em entrevista concedida ao Jornal Clarín de Buenos Aires. “Pero la apuesta final es a una Sudamérica que *“comparta un escudo de defensa” e integre su industria militar* (Clarín, 04/2008).

A diplomacia militar tem ficado evidente, nos últimos meses, nas posições assumidas pelo Brasil face às crises e enfrentamentos, de origens diversas, entre países da região sul-americana. A denominada “diplomacia da pacificação”, que tem caracterizado as relações do Brasil com os países

do Continente, foi substituída por relações bilaterais bem menos amistosas. Segundo o Ministro da Defesa, Nelson Jobim, “a voz diplomática é mais forte se tiver atrás de si a capacidade dissuasória das Forças Armadas” (*O Estado de São Paulo*, 23 de outubro de 2008).

Observa-se, na atualidade, uma certa indefinição e/ou oscilação nas relações do Brasil com os países vizinhos: ora predomina a “diplomacia da pacificação”, ora a “diplomacia assistencialista” ora recorre-se à “diplomacia militar”. O clima de boa vizinhança, historicamente predominante nas relações do Brasil com os vizinhos, viu-se afetado com o ingresso na política de novos atores sociais e políticos. Atitudes hostis face ao Brasil, aos brasileiros residentes nesses países tornaram-se freqüentes e os conflitos com empresas brasileiras tornaram tensas as relações com esses países levando o Brasil a oscilar entre a utilização de seu soft power ou de seu hard power.

O *Decreto 6.952*, promulgado pelo Presidente Lula, que regulamentou o Sistema Nacional de Mobilização, destinado a enfrentar uma “agressão estrangeira”, reforçou tais sentimentos.

“Una agresión o persecución a los ciudadanos brasileños residentes en Paraguay (brasiguayos), así como en la región de Pando, en Bolivia, y una nueva amenaza de corte del suministro de gas y la toma de instalaciones y empresas brasileñas operando en otros países, caracterizarán a partir de ahora agresiones externas, y una respuesta militar de Brasil pasa a tener amparo legal” (Zibechi, 2008).

Segundo o Governo do Brasil, o Conselho de Defesa Sul-Americano, cuja criação ocorreu no dia 9 de março de 2009, não será uma Otan do Sul, mas sim um fórum conjunto para discutir as questões regionais e sub-regionais no campo da defesa. Também promoverá a integração das bases industriais de defesa, traçando políticas regionais na região sobre a indústria de defesa, com integração até de empresas ou fazendo espécies de joint ventures, evitando a concorrência predatória na região. Ele evitaria que os países concorressem entre si, fortaleceria o processo de criação de uma identidade sul-americana de defesa para a qual convergiriam as vertentes platina, andina e amazônica (*Tribuna da Imprensa*, 2008).

Tal projeto, todavia, é de difícil construção e implementação, face à inexistência, até a atualidade, de uma política de segurança (coletiva ou cooperativa) no MERCOSUL e associados.

“No existe (en el Mercosur) un nivel institucionalizado de cooperacion militar que derive en una politica del bloque ni tampoco de una coordinacion superior. El elemento policial que se manifiesta es

insuficiente para constituir una política colectiva de seguridad, lo mismo que no se puede identificar por su nivel básico las Medidas de Confianza Mutua con la cooperación militar, sino solo con medidas amistosas entre Estados” (Garay Vera, 2003: 241).

Em suas relações com os países do continente o Brasil tem privilegiado seu hard power, resultante de seu imenso território, de seus recursos naturais, do grande e complexo parque industrial, de sua industria de defesa e do dinamismo de sua economia. A internacionalização de varias de suas empresas, com filiais em vários países sul-americanos restringe-se ao campo econômico- comercial. As negociações são regidas por critérios, predominantemente, de natureza comercial, não havendo evidencias de preocupação de conquistar a confiança dos países receptores; as empresas privadas e públicas brasileiras restringem-se a estabelecer relações de cooperação nos âmbitos econômico e diplomático, indiferentes à imagem que as populações dos países têm do Brasil, de seu povo e de sua cultura.

A “diplomacia cultural”

A cultura, apesar das declarações dos diplomatas e de outros representantes do governo brasileiro, não tem ocupado um lugar de destaque na política exterior do país e como instrumento de criação as Medidas de Confiança Mútua com os países vizinhos. No Brasil ela não é considerada um dos pilares da política exterior, como afirmava Willy Brand, Ministro dos Negócios Estrangeiros da República Federal da Alemanha que, em 1966, criou a expressão diplomacia cultural. Ele considerava a diplomacia cultural o terceiro pilar da política externa das nações, juntamente com a política e a comercial. Às temáticas culturais, ele atribuía um papel de grande importância para a aproximação das nações e o relacionamento entre os Estados Nacionais.

A diplomacia brasileira, ainda, mantém inalteradas as características da diplomacia tradicional ou do “segredo”, vigente até a revolução das telecomunicações, nos anos 80. As possibilidades abertas pela nova diplomacia pública que, a partir dos anos 90 do século passado, passou utilizar a cultura como instrumento de aproximação entre as nações e para facilitar o diálogo e o estabelecimento das relações de confiança entre os países vizinhos e os de outros continentes, no Brasil ainda tem poucos seguidores no meio diplomático, governamental e empresarial.

Diferentemente do que ocorre em outros países, como os EUA, a Espanha, a França, a China e o Japão nas quais a cultura é uma fonte

de *soft power*, o Brasil ainda não ocupou-se em construir uma autêntica diplomacia cultural, que contribua para o estabelecimento de relações de confiança e de cooperação com os países.

La diplomacia cultural es un recurso privilegiado en la construcción de imagen, prestigio y confianza que requieren los países, además de contribuir al diálogo intercultural y al acercamiento entre los pueblos. Es también una actividad de las relaciones exteriores cada vez más explícitamente articulada con objetivos comerciales, económicos y de desarrollo, pudiendo contribuir a ellos tanto en forma directa como indirectamente. (Podestá, 2004).

O Brasil, não possui uma diplomacia cultural, propriamente dita. O país não dá particular destaque a iniciativas ou ao uso de recursos culturais para o estreitamento de relações e o aumento da confiança entre o Brasil e os demais países. Ainda não há políticas nem instituições, programas e fontes financeiras para o estabelecimento e o desenvolvimento de ações de longo prazo no campo cultural.

Ainda não há no Brasil vontade política, condições técnicas e de gestão para o estabelecimento de uma política cultural externa relacionada com o capital cultural do país, seu ponto de partida (Podestá, 2008). A cultura não integra a agenda da política externa do país e não conta com profissionais especializados no campo da cultura para atuarem junto às embaixadas como divulgadores da riqueza cultural nacional.

A atuação do Brasil na área cultural, em termos estritos, não se constitui, propriamente, numa autêntica diplomacia cultural. As iniciativas dirigidas ao exterior, descritas no site do Departamento Cultural do Ministério de Relações Exteriores, não são expressão de uma política pública externa no âmbito cultural que vise articular essas iniciativas, num plano de longo prazo, à divulgação da imagem internacional país.

Certamente, tais iniciativas são de grande relevância para divulgar a cultura brasileira no exterior, mas constituem-se em eventos de frequência incerta e dependentes de decisões de funcionários cujo poder é suficiente para mudar as prioridades e os objetivos da política do setor, a cada mudança de governo..

Uma diplomacia cultural exige muito mais do que isso. É necessário que o país tenha um projeto e uma política pública de cultura de longo prazo, destinada a construir uma imagem do país no exterior, que conte com gestores culturais de alto nível e recursos financeiros para garantir sua exequibilidade. Através dessa imagem, deveriam divulgar-se suas riquezas culturais, naturais, suas tradições, suas características políticas e econômicas, deveria ter como alvo aumentar o prestígio e admiração do Brasil no exterior. Além disso ela deveria demonstrar seu interesse em

conquistar a confiança dos países e em contribuir no estabelecimento de um diálogo intercultural e na aproximação com os povos (Podestá, 2004).

Sem utilizar essa denominação, todavia, o Brasil desenvolve dois programas de grande relevância no campo da diplomacia cultural: a concessão de bolsas de estudo a estudantes latino-americanos e africanos para realizarem cursos de graduação e pós-graduação em universidades brasileiras (PEC-G e PEC-PG) e o Curso para Diplomatas Sul-Americanos, criado em 2006, por iniciativa do Itamaraty e organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI).

O Curso de Formação de Diplomatas Sul-Americanos, iniciado em 2006, visa criar a oportunidade a jovens diplomatas dos países da América do Sul, em serviço nas respectivas chancelarias, debaterem temas relevantes da política internacional e dar-lhes, também, a ocasião para discutir temas brasileiros de maneira mais próxima, o que inclui visitas guiadas para conhecerem o funcionamento de algumas de suas principais instituições do país, em Brasília, no Rio de Janeiro e em São Paulo (FUNAG – IPRI, 2006).

A diplomacia cultural, também, cumpre uma função de fundamental importância para a construção de Medidas de Confiança Mútua entre os Estados. Sem o mútuo conhecimento dos valores, costumes e tradições dos países é pouco provável que se estabeleça um clima de confiança e de cooperação entre eles.

“En el marco de las nuevas tendencias que caracteriza la política global y regional, las Medidas de Confianza Mutua deben aplicarse no sólo a la esfera militar y policial sino también a otros campos de la vida social, política y económica, con el objetivo de combatir y/o prevenir problemas como el narcotráfico, la corrupción, la expansión de epidemias, el incremento de la delincuencia, la degradación del medio ambiente, la pobreza, el hambre, los efectos de las catástrofes naturales” (Caro, 1994: 7).

Conclusões

Na atividade diplomática do país, ainda predomina o padrão “tradicional”, classificado por alguns autores como a “diplomacia do sigilo ou do segredo”. Seu exercício é restrito aos diplomatas de carreira, egressos do Instituto Rio Branco, pertencentes ao quadro dos funcionários do Ministério de Relações Exteriores.

Se no país já houvesse uma maior adesão aos objetivos que norteiam a Nova Diplomacia Pública, a política externa daria maior destaque à cultura, à educação, ao turismo, aos novos meios de comunicação e à cooperação científica para a criação de laços de confiança, cooperação e solidariedade entre as nações. O soft power predominaria sobre o hard power e o mútuo conhecimento, a confiança e a solidariedade constituir-se-iam nos fundamentos mais duráveis e eficazes da União Sul-Americana de Nações e do MERCOSUL. O Conselho Sul-Americano de Defesa, ao concentrar-se, apenas, nas questões relativas à defesa carece de bases sólidas para sua implantação e funcionamento.

As Medidas de Confiança Mútua necessárias para que os estados sul-americanos construam relações de confiança e de cooperação não devem restringir-se ao campo da defesa. Elas devem visar, fundamentalmente, aumentar o conhecimento entre as nações, o estabelecimento de vínculos de confiança e de respeito mútuo e o aumento da cooperação nos âmbitos cultural, social, econômico e político, assim como no da defesa e segurança.

Referencias

- Caro, Isaac (1994) “Medidas de confianza mutua en Sudamérica”, Chile: *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 9(2): 4-11.
- Clarín (4 de octubre 2008). <http://www.clarin.com/diario/2008/04/01/elmundo/i-02501.htm> Acesso em 12 de out. 2008.
- Defesabrasil.Com (2009). Indústria brasileira mostra força na LAAD 2009
http://www.defesabrasil.com/laad2009/index.php?option=com_content&view=article&id=67:industria-brasileira-mostra-forca-na-laad-2009&catid=39:noticias&Itemid=78
- Folha de São Paulo* (2007) <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0511200702.htm>
- Garay Vera, Cristián (2003) *Las políticas de defensa nacional en el Mercosur y asociados. Historia, procesos, tendencias 1990-2000*. Santiago de Chile: USACH.
- Guerreiro, Gabriela (2008) “América do Sul está disposta a ajudar contra a crise dos alimentos, diz Lula”, *FolhaOnline*, 23 de maio de 2008.
<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u404735.shtml>> Acesso e, 19 de outubro de 2008.
- Noya, Javier (2003) *Luces y sombras de la acción cultural exterior*. Disponível em: <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/275/>>

ARI-66-2003-E.pdf. > Acceso em: 24 abr.2007.

Otálvora, Edgar C. Disponível em:< http://www.defesanet.com.br/al1/eco_06abr08.htm >. Acesso em: 25 de out. 2008.

Podestá, Bruno (2004) *Cultura y relaciones internacionales*. Montevideo: Taurus/Universidad Católica.

Rabelo, Larissa. Conselho Sul-Americano de Defesa. Disponível em:< http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20080514103654.pdf?PHPSESSID=f514db0840c85b9d0e5b43b935de35c4> Acesso em: 7 de agosto 2008.

Tribuna da Imprensa - RJ15/03/2008 - Disponível em: 12 de out. 2008
www.achanoticias.com.br/noticia_pdf.kmf?noticia=7054583 –

UNESCO. Disponível em:< http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=35020&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html >. Acesso em: 7 de agosto 2008.

Zibechi, Raúl. *Militarismo: Las armas de América del Sur*. Disponível em: 20 de out. 2008. http://www.antimilitaristas.org/spip.php?article1773&var_recherche=simbolico

Zibechi, Raúl (2008). “¿Está construyendo Brasil su propio ‘patio trasero’?” Disponível em 07 de agosto de 2008
< http://www.defesanet.com.br/al1/am_la_13.htm >. Acesso em 14 de março de 2009.

RECIBIDO 06.09.2009 • ACEPTADO 13.10.2009

Susana Soares, Doctora en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Postdoctora por la EHESS (Paris). Docente del Departamento de Sociología y de los Programas de Postgrado en Sociología y Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Río Grande del Sur. Directora del Centro Brasileño de Documentación y Estudios de la Cuenca del Plata (CEDEP). Coordinadora del Tesoro de Relaciones Internacionales (2008). Consultora ad hoc de la CAPES, PPg. Relações Internacionais, Universidade Federal de Rio Grande do Sul, UFRGS- Brasil. Correo electrónico: ssoares@ufrgs.br