

## Da diplomacia clássica à nova diplomacia

Luís Moita\*

Janus 2006

O actual sistema de representação externa dos Estados nacionais – rede de embaixadas, corpo diplomático, outras instituições oficiais no exterior – poderá estar inadapitado ou em vias de sofrer alterações profundas, tanto mais quanto corresponde a uma estrutura razoavelmente conservadora, cujas raízes mergulham numa tradição europeia de mais de três séculos.

O cardeal Richelieu, primeiro-ministro de Luís XIII de França, cria em 1626 o primeiro organismo similar aos nossos ministérios dos Negócios Estrangeiros, em pleno período da guerra religiosa dita dos “30 anos”, numa altura em que a política externa francesa se dirigia a evitar a hegemonia dos Habsburgos na Europa. Contrariando a tendência natural de afirmar a aliança entre as cortes católicas, Richelieu opõe-se à católica Viena, invocando justamente a *raison d'État*: os interesses nacionais da França prevaleceriam sobre a solidariedade religiosa.

Pouco depois, quando os Tratados de Westfália põem termo à guerra, estabelecem-se algumas das bases do moderno sistema europeu de Estados-nações, dotados de soberania sobre determinada população, ocupando determinado território.

Estavam assim criadas as condições para a formação de uma rede diplomática feita de representantes permanentes dos Estados, acreditados junto de outros, prolongando os antecedentes originários das repúblicas italianas da Renascença.

O sistema de embaixadas remonta assim ao *ancien régime*, desenvolvendo-se desde o tempo do absolutismo real do séc. XVII até ao “concerto europeu” que foi dominante no séc. XIX e se estendeu por grande parte do séc. XX. Aliás, o Congresso de Viena de 1815, convocado pelo príncipe austríaco Metternich para organizar a vida internacional europeia após a aventura napoleónica, consolidou as regras funcionais dessa diplomacia clássica, assente precisamente na igualdade soberana dos Estados.

Desde o *ancien régime*, o embaixador é o representante pessoal do soberano. A soberania está personificada no rei, este mandata os seus delegados, coordena directamente a sua acção, a ele o embaixador presta contas. Por vezes, é certo, existe uma diplomacia paralela conduzida por emissários especiais detentores do “segredo do rei”. Mas, em regra, a representação externa é única e centralizada. Ainda hoje, mesmo em regimes políticos onde o governo é responsável pela condução da política externa, é sobre o chefe de Estado que recai a função simbólica de nomear embaixadores e de receber as credenciais dos diplomatas estrangeiros. No passado, a ligação ao soberano era bem mais que simbólica, quanto mais não fosse pela importância então detida pelos casamentos reais nas alianças das cortes europeias e nos mecanismos da sucessão dinástica.

Entendida como representação pessoal de soberano a soberano, a diplomacia era assim essencialmente bilateral, ocupando-se das relações Estado a Estado. Em circunstâncias excepcionais eram convocadas conferências internacionais, já de natureza multilateral, mas de um “multilateralismo pontual”, na medida em que se dissolviam quando terminava a agenda que as motivava. Citámos acima a



Conferência de Viena de 1815, poderíamos acrescentar a Conferência de Berlim de 1884-85 ou a de Versalhes de 1919-20, como exemplos relevantes de momentos altos e excepcionais da diplomacia multilateral europeia. Fora esses casos, dominava a relação bilateral e mesmo essa era restrita e limitada, em conformidade com o panorama internacional da altura. Basta ver, a título de exemplo, que antes de 1914, em Roma residiam apenas duas dezenas de embaixadores e em Washington apenas catorze! Comparativamente, a maior concentração verificava-se em Viena, Londres, Paris e Berlim.

Esta diplomacia clássica era marcada pelo secretismo. Desenrolava-se em ambiente palaciano, longe dos olhares indiscretos dos súbditos, divorciada das opiniões públicas e mesmo ausente dos debates parlamentares. Os próprios tratados internacionais escondiam, com frequência, cláusulas secretas, como se incluíssem acordos inconfessáveis. Como adiante veremos, a prática generalizada da diplomacia secreta foi fortemente criticada no após-guerra 14-18, sendo então responsabilizada por muitos dos erros das políticas externas europeias.

Neste quadro, o embaixador é então o representante de um poder soberano junto de outro poder soberano. Além dele, só o soldado goza de idêntica prerrogativa. Do ponto de vista clássico, as relações externas de um Estado circunscrevem-se à diplomacia e à guerra. Na situação inevitavelmente conflitual onde se afrontam interesses nacionais incompatíveis, o antagonismo entre Estados ou é susceptível de resolução por via negocial – e há lugar para a diplomacia – ou o uso da força armada se impõe – e a guerra surge com naturalidade. O diplomata e o militar personificam a representação exterior, ora pacífica, ora violenta. Esta concepção domina em absoluto a maneira tradicional de interpretar as relações internacionais, de acordo com o paradigma “realista” e o seu lógico entendimento da função diplomática.

### **O retrato-robô do embaixador clássico**

A análise do perfil-tipo do embaixador, digamos “clássico”, permite identificar alguns traços marcantes.

Antes de mais ele é um aristocrata. A generalidade dos embaixadores provém da corte, dos círculos afectos ao soberano. Por exemplo na Inglaterra, entre 1815 e 1914, só dois embaixadores (George Canning e Edward Grey) não eram lordes ou filhos de lorde; e uma verificação idêntica se poderia fazer para os casos francês, russo, piemontês ou espanhol... Em contraste com os postos consulares, habitualmente ocupados por comerciantes, os titulares das embaixadas são em regra fidalgos ou elementos das elites cortesãs.

O embaixador clássico integra assim um grupo social bastante homogéneo e elitista, por vezes fechado sobre si próprio e com propensão para etiquetas e protocolos. Habitualmente tem cultura cosmopolita e com certa frequência é oriundo dos meios literários, como provam nomes tão diversos e de tempos tão diferentes como Almeida Garrett, Chateaubriand, Saint-John Perse ou Pablo Neruda.

Do seu retrato consta ainda uma particularidade que é a de falar francês, até há pouco a língua diplomática por excelência. Esta tradição remonta aos tempos de Luís XIV e ao ascendente então detido pela corte francesa, que tornou Paris no principal centro diplomático europeu, ao mesmo tempo que declinavam tanto o



prestígio papal como a importância dos dialectos alemães, propiciando a afirmação do francês como língua veicular internacional.

O embaixador clássico possuía normalmente formação jurídica e até aos nossos dias os diplomados em Direito têm sido a grande fonte de recrutamento do pessoal diplomático. O relacionamento de Estado a Estado era visto como interacção de sujeitos de direito internacional, daí a vantagem da preparação na área jurídica, tanto mais que os tratados eram a forma corrente de contraturalizar as relações inter estatais, quase sempre bilaterais, mais raramente multilaterais. Numa visão restritiva do conjunto das relações internacionais, privilegiava-se o conhecimento das normas jurídicas e dos procedimentos contratuais entre Estados soberanos.

E, como é sabido, as funções do representante do Estado no exterior consistiam essencialmente na observação dos acontecimentos políticos do país onde estava acreditado, em especial os que afectavam as relações bilaterais, na informação acerca dos mesmos e na troca de mensagens entre os governos respectivos. Na sua agenda podiam estar assuntos comerciais ou económicos, mas os temas dominantes eram os políticos e os estratégicos.

Em suma, o diplomata-tipo saído dos tempos do *ancien régime* garantia o grau máximo e quase exclusivo de representação entre poderes soberanos, no âmbito de uma relação bilateral e num estilo de secretismo próprio de ambientes palacianos, observando, informando, e transmitindo mensagens de conteúdo eminentemente político.

### **Superando a diplomacia clássica**

A seguir à I Guerra Mundial, os contornos da diplomacia passam por mudanças relevantes. Como já referimos, as opiniões públicas eram então muito críticas em relação ao secretismo das práticas diplomáticas, reputado como um dos principais factores negativos que conduziram ao desencadear das hostilidades. Não será por acaso que o primeiro dos “catorze pontos” do presidente Wilson para a nova ordem internacional nesse pós-guerra era justamente o fim da diplomacia secreta. Reclamava-se a eliminação de cláusulas confidenciais nos tratados e a democratização dos temas internacionais, designadamente através do controlo parlamentar da tomada de decisões em matéria de política externa. Como é sabido, neste domínio percorreu-se um longo caminho, sem prejuízo de se manterem as práticas das discretas conversações de corredor, mesmo nas instâncias mais “abertas”.

Outra transição importante está no gradual aparecimento da diplomacia multilateral, que viria a transformar significativamente a fisionomia da comunidade internacional. As organizações intergovernamentais, de carácter sobretudo técnico, surgem nos finais do séc. XIX, no rasto da criação da União Postal Universal em 1874. Mas é a Sociedade das Nações que inaugura em força a era do multilateralismo, abrindo um novo campo para o exercício da diplomacia. Doravante, a representação externa do Estado não mais se esgota nos contactos bilaterais e passa a actuar em plataformas de dimensão crescentemente alargada.

Em simultâneo, as interacções entre as sociedades multiplicam-se exponencialmente, os processos transnacionais tornam-se mais densos, as fronteiras físicas são abatidas por movimentos humanos, por fluxos culturais, por



permutas de informação, por permeabilidades económicas – enfim, estamos longe dos Estados soberanos, fechados nos seus territórios.

Estas óbvias transições repercutem-se na natureza e no estilo da prática diplomática. O embaixador, delegado do soberano, perde o exclusivo da representação do país para o exterior. A seu lado, surge uma enorme variedade de agentes, de novos actores, de novas formas de representação. O relacionamento internacional deixa de se circunscrever ao nível de Estado a Estado para se alargar à escala de sociedade a sociedade.

Por seu lado, a agenda do trabalho diplomático também se alarga substancialmente. Para além das tradicionais funções dominadas pelos assuntos políticos bilaterais, as relações exteriores abrem-se aos mais diversos domínios e integram mesmo as chamadas questões globais, por imposição das próprias dinâmicas objectivas.

Pouco a pouco, ganha corpo uma nova diplomacia, uma diplomacia cujos agentes já não são apenas os embaixadores clássicos, uma diplomacia que se confronta com as opiniões públicas e as instituições democráticas, uma diplomacia que não se limita ao bilateral e se desenvolve no multilateral, uma diplomacia, enfim, que já não trata apenas da política interestatal mas se interessa por múltiplas frentes, com relevo para a problemática económica e incluindo a “gestão da globalidade”. No caso peculiar dos países actualmente membros da União Europeia estas transições são acrescidas de um outro factor que é o da emergência de uma política externa comum.

Face a tais mudanças, importa desenvolver estas novas dimensões, o que se fará no texto seguinte.

### **Antecedentes históricos**

Desde que há comunidades políticas organizadas existem processos de representação de centros de poder junto de outros. Nos tempos passados, essa representação era exclusivamente pontual e fazia-se através de delegados ou enviados especiais, mandatados para uma missão concreta. Tinham designações muito diversas, ora núncios, ora legados, mas acabou por prevalecer o termo derivado do latim medieval *ambactiare* – embaixador, o que anda em missão.

Desde a Antiguidade são conhecidos tratados negociados entre unidades políticas: já assim nas Cidades-Estado da Mesopotâmia, ou nas tribos judaicas, ou entre egípcios e hititas. Na civilização grega, as cidades trocavam “oradores” e criaram-se sistemas mais organizados, como eram as Ligas formadas por coligações de polis, como foram a Liga de Delos constituída por Atenas contra os persas, ou a Liga do Peloponeso pilotada por Esparta. Em contraste com os gregos, nos romanos não há notícia de algo similar – apesar do envio de “legados”, dir-se-ia que neles a força militar dispensava uma diplomacia regular...

Todavia, após algumas manifestações no Império de Bizâncio, é nas Repúblicas italianas do séc. XIV que verdadeiramente nasce o sistema diplomático. As Cidades-Estado e outros territórios que então coexistiam na Itália – Veneza, Florença, Génova, Milão, os Estados Pontifícios, o Reino das Duas Sicílias – criaram uma rede de contactos regulares entre si e com outros Estados europeus, designadamente a França e a Espanha. Basta ver que, segundo os historiadores, o Duque de Milão Francesco Sforza abriu a primeira missão permanente na República de Génova, em



1455 (ver B. Biancheri, *Accordare il mondo – la diplomazia nell'età globale*, Laterza, Roma 1999).

Pouco depois, a Sereníssima República de Veneza estabeleceria o primeiro sistema organizado de representações diplomáticas: os embaixadores rodavam entre várias capitais por períodos de três anos, eram acreditados com documentos formais e recebiam instruções precisas quanto à amplitude do seu mandato e aos objectivos da sua missão.

**\* Luís Moita**

Vice-reitor da UAL.



### O DIPLOMATA TRADICIONAL

- ➔ NO QUADRO DO SISTEMA INTERESTATAL EUROPEU  
O DIPLOMATA REPRESENTA O SOBERANO JUNTO DE OUTRO SOBERANO
- ➔ NUM RELACIONAMENTO BILATERAL, DOMINADO PELO SECRETIISMO  
COM O FRANCÊS COMO LÍNGUA VEICULAR  
O DIPLOMATA É ARISTOCRATA E PALACIANO
- ➔ INTEGRADO NO GRUPO ELITISTA E FECHADO DO CORPO DIPLOMÁTICO  
COM FUNÇÕES DE OBSERVAÇÃO, INFORMAÇÃO E PERMITA DE MENSAGENS POR VEZES SOBRE PROBLEMAS ECONÓMICOS  
MAS COM UMA AGENDA ESSENCIALMENTE POLÍTICA



## **Nova diplomacia: paradigma, actores, espaços**

Luís Moita\*

Janus 2006

Por analogia com a expressão consagrada de “revolução nos assuntos militares” (o impacto das inovações tecnológicas na maneira de conceber e fazer a guerra), alguns analistas têm falado de “revolução nos assuntos diplomáticos”. Não é fácil saber se esta revolução está em curso ou se apenas corresponde a uma prevista e desejável mudança. Seja como for, começamos a afastar-nos do que, no texto anterior, designámos por “diplomacia clássica” e são visíveis diversas tendências no sentido da sua superação, tal como atrás apontámos.

Antes de mais, que sentido exacto damos ao termo “diplomacia”? Será ele sinónimo de política externa? Em boa verdade, não existe essa equivalência. A política externa é o conjunto de opções de um país no que toca à sua colocação no mundo e às suas relações com os outros países, enquanto a diplomacia é uma actividade através da qual se aplica a política externa. A diplomacia é instrumental face à política externa. Designamos então “diplomacia” aquele conjunto de pessoas, de instituições e de práticas pelas quais se materializam as escolhas no domínio das relações internacionais, incluindo portanto o corpo de diplomatas, as delegações em países estrangeiros e em organizações intergovernamentais, e a rede de embaixadas, consulados e outros organismos de representação do Estado no exterior.

Poderá falar-se de “nova diplomacia”?

É provável que sim. Mesmo que a realidade actual ainda esteja prisioneira do peso da diplomacia tradicional, as políticas externas e as representações exteriores dos países têm de enfrentar uma evolução acelerada das transições internacionais, a caminho de uma “nova diplomacia”. Porquê nova? Porque se está a passar para um novo paradigma, porque surgiram novos actores, porque os processos estão enraizados em novos espaços, porque há uma nova agenda na vida internacional e porque se impõem novos métodos de intervenção. Vale a pena analisarmos, ponto a ponto, esta sequência de novidades.

### **Novo paradigma**

Antes de mais, um novo paradigma. Por um lado, os governos perderam o tradicional monopólio da acção política externa, deixaram de ser os únicos actores em presença e as relações internacionais estão longe de se esgotar no domínio do interestatal. Justamente, tanto ou mais importante do que a dimensão interestatal, surge a dimensão transnacional, ou seja, o conjunto de processos de interacção entre as sociedades nas suas diversas facetas. Por outro lado, a cena internacional deixou de poder ser considerada como um palco centrado no choque de interesses entre Estados soberanos, para se tornar, obrigatoriamente, um espaço de cooperação e mesmo de soberanias partilhadas. Se os antagonismos persistem, a colaboração sobrepõe-se, por vezes a própria integração faz o seu caminho. Isto é particularmente verdade no caso europeu, onde o tradicional antagonismo das potências, causa prolongada de guerras, parece agora suplantado pelas dinâmicas



de negociação e de concertação. Em consequência, a diplomacia deixa de ser apenas a gestão cautelosa e negociada dos conflitos, para se tornar também o lugar da convergência de interesses e o instrumento do diálogo cooperativo.

A evolução impõe assim uma nova cultura diplomática, já distante da visão “realista” da anarquia internacional, da incompatibilidade dos interesses nacionais e da hostilidade de todos contra todos. As estratégias de competição são desvalorizadas a favor das condutas cooperativas, na base da estratégia de negociação visando o benefício mútuo.

Uma outra dimensão crucial do novo paradigma da política internacional é a emergência da globalidade, ou seja, a percepção de que, crescentemente, muitas das questões políticas já não têm solução à escala do Estado-Nação, mas são problemas de natureza literalmente global, dizendo respeito à humanidade no seu conjunto e à totalidade do ecossistema que é o planeta Terra. A mundialização dos processos obriga à mundialização das maneiras de pensar e de agir, o que aponta, também aqui, para uma nova cultura.

Esta nova cultura diplomática será o pano de fundo em que se movimentam os outros elementos de novidade: novos actores, novos espaços, nova agenda, novos métodos, novos desafios. Vejamos por partes.

### **Novos actores**

Demos por adquirido que, em contraste com a diplomacia clássica, o relacionamento bilateral perdeu o anterior monopólio e vem hoje a par da diplomacia multilateral. As políticas externas têm um importante campo de intervenção que é o das plataformas internacionais, a começar pelo vasto e multiforme sistema das Nações Unidas, até essa numerosa constelação de espaços em que são tomadas decisões que respeitam ao futuro colectivo, da OMC ao G8, de Davos a Porto Alegre. A viragem do bilateral ao multilateral obriga a uma reconversão das concepções e das práticas diplomáticas.

Se anteriormente o ministro dos Negócios Estrangeiros ocupava praticamente sozinho o papel de comandar a representação externa do Estado, ele hoje tem a seu lado nessas funções diversos outros ministros (Defesa, Ambiente, Finanças...), bem como outros órgãos do Estado, com relevo crescente para os parlamentos. Com razão alguns falam de diplomacia parlamentar, significando a prática de envolvimento dos parlamentos nacionais nas relações exteriores, seja pelo controlo democrático das decisões em política externa, seja pela participação em assembleias parlamentares multilaterais, seja ainda pelas missões de deputados ao estrangeiro.

Além dos órgãos do Estado, muitos outros actores não estatais intervêm na actualidade como agentes de pleno direito das relações internacionais. São frequentes as análises em que se identificam esses novos sujeitos das políticas externas, tais como as firmas multinacionais, os grupos de comunicação mediática, as comunidades religiosas, o movimento associativo, as organizações não governamentais, enfim, um sem número de entidades da sociedade civil. Empresários, artistas, religiosos, jornalistas, atletas, cientistas, agentes humanitários... são de algum modo embaixadores ao serviço da projecção dos países para o exterior, modelam a imagem externa das sociedades e lideram causas transnacionais.

Tornou-se banal sublinhar o papel determinante dos agentes económicos, designadamente no domínio financeiro, como sejam as sociedades de investimento, os fundos de pensões, os operadores no mercado de câmbios, os gestores de fundos especulativos. Mas ao lado desses figuram outros actores que tendem a





desempenhar papel crescente. Basta referir dois casos: o das sociedades de advogados e os *think-tanks*. As primeiras têm vindo a aumentar a sua influência pela função que exercem na elaboração dos contratos internacionais, nos acordos relativos aos grandes negócios e no correspondente factor de regulamentação da rede de interesses que se conjugam além fronteiras. Os *think-tanks*, pelo seu lado, têm um pendor mais académico, são por vezes ligados a poderosas fundações e têm adquirido peso crescente na concepção e mesmo na execução das políticas externas. O caso dos neoconservadores norte-americanos é porventura o caso mais evidente dessa influência.

A acção diplomática dos países recorre ainda com frequência a uma figura que se consolidou nos EUA e que também se manifesta, mais timidamente, nos corredores das instituições europeias: os *lobbies*. Há *lobbies* que existem de maneira inorgânica, no sentido em que não são propriamente institucionalizados, como será o caso se falarmos do *lobby* judaico nos Estados Unidos, ou do *lobby* das companhias petrolíferas no Ocidente, ou o dos exilados cubanos em Miami. Mas os *lobbies* são também grupos privados que actuam por encomenda e a soldo dos poderes estabelecidos. São uma espécie de *outsourcing* da política externa, uma privatização ou uma transferência de funções do Estado e dos grandes grupos económicos para agentes profissionalizados nessas tarefas. São grupos de pressão que actuam junto dos decisores – governos, parlamentos, organismos intergovernamentais... – para fazer valer os interesses nacionais ou empresariais.

Finalmente pode destacar-se o papel da participação popular nos assuntos internacionais, correspondendo a uma verdadeira diplomacia de cidadania. Independentemente da influência das opiniões públicas, os processos de mobilização de base interferem com eficácia nas decisões internacionais. Os 40.000 manifestantes que, em Novembro de 1999, bloquearam a reunião do G8 em Seattle a propósito da OMC ficaram como um símbolo deste potencial; já nos anos anteriores, o AMI – Acordo Multilateral sobre o Investimento – ficou sem efeito por força da contestação dos movimentos associativos; também em 1999, a mobilização das ruas em Portugal constituiu um autêntico acto de diplomacia militante relativa à independência de Timor Leste. Ao organizar em Londres e em Filadélfia os concertos *Live Aid* em 1985 e, vinte anos depois, o *Live 8* em Edimburgo e numa série de outras cidades, Bob Geldof personificou este novo tipo de actores internacionais, no quadro de uma diplomacia de cidadania. Por sua vez, as manifestações multitudinárias contra a guerra no Iraque, em 15 de Fevereiro de 2003, dado o seu carácter global, têm sido consideradas como um esboço da sociedade civil mundial.

## **Novos espaços**

Como vimos, a diplomacia clássica actuava em espaços homogéneos e circunscritos: os territórios nacionais, que interagiam no quadro de relações essencialmente bilaterais. Mas os novos actores que acabámos de considerar, além de serem múltiplos, também se enraízam numa significativa diversidade de espaços, condicionando em consequência a própria prática diplomática.

Novas unidades territoriais emergiram, actuando como intervenientes nas relações internacionais. Justamente porque são realidades novas, nem sempre está fixado o vocabulário para as designar, embora o termo “região” acabe por ser utilizado reportando-se a entidades de diferentes escalas.

No interior dos países, existem as regiões. Com frequência elas assumem directamente certos papéis no relacionamento internacional, com autonomia face ao poder central, tanto mais quanto essa autonomia se apresenta como próxima da



“nacionalidade”:

é o caso das Comunidades Autónómicas de Espanha (com relevo para a Catalunha e o País Basco, mas também a Galiza ou o País Valenciano), as quais têm os seus próprios canais e iniciativas nos contactos com o exterior. Em graus diferentes, exemplos como este manifestam-se em numerosas situações, sobretudo no continente europeu, graças também ao objectivo da Europa das Regiões e ao incentivo da UE à constituição e autonomia de níveis intermédios de centros de decisão política, entre o local e o nacional. Iguamente as cidades tendem a afirmar-se como agentes de relacionamento internacional, criando os seus próprios circuitos e as suas redes de cooperação, para já não falar das novas Cidades-Estado da actualidade, como Hong Kong ou Singapura, que agem como “potências” na cena económica mundial.

A palavra “região” serve também para designar o agrupamento de países que se organiza em estruturas intergovernamentais. Essas organizações de escala regional não só se multiplicaram, como se constituíram como verdadeiros sujeitos e destinatários de acção diplomática. Delimitam assim novos espaços de relacionamento, com peso crescente na constelação da vida internacional. As siglas que as designam tornaram-se familiares no nosso quotidiano: UE, NAFTA, OSCE, SADC, Mercosul, ASEAN... e tantas outras, que apontam para dimensões obrigatórias da nova diplomacia.

Neste panorama, porém, algumas realidades se têm afirmado, configurando novos espaços não institucionalizados das relações internacionais. Por vezes são identificadas como macrorregiões, mas esta terminologia não está consagrada. Caracterizam-se por não se subordinarem às fronteiras estabelecidas, antes moldando entidades de tipo transfronteiriço, cuja coesão deriva da intensidade de interacções económicas (ver caixa).

Estas novas realidades espaciais, quase sempre determinadas pela geoeconomia, obrigam a rever os critérios tradicionais da representação externa dos Estados e da consequente prática dos agentes diplomáticos. O embaixador do futuro não pode ficar preso à dimensão territorial dos Estados convencionais, mas tem de se abrir a estes novos espaços, fluidos, dinâmicos, atractivos, sejam as regiões e nacionalidades no interior dos países, sejam as macrorregiões transfronteiriças.

Falta ver, de seguida, as outras dimensões da “nova diplomacia”: a nova agenda, os novos métodos e os novos desafios.

### **Novas unidades territoriais: Macrorregiões**

A cidade francesa de Toulouse tem sido apontada como “capital” de uma futura euro-região, dividida/unida pela fronteira franco-espanhola dos Pirinéus, abrangendo uma área que vai de Midi--Pirénéus e do Languedoc à Catalunha (ou mesmo um plano mais vasto que abrangeria ainda a Aquitânia e o País Basco). Este é um dos muitos exemplos do processo de formação de unidades territoriais transfronteiriças, ligando zonas de diferentes países, ultrapassando as fronteiras que convencionalmente os separam.

Podemos designá-las como macrorregiões. A sua coesão deriva da densidade das interdependências que se estabelece no seu interior: facilidade de transportes, intensidade de trocas comerciais, envolvimento em projectos industriais comuns, interacções culturais...

Se as euro-regiões são as mais conhecidas, diversas outras macrorregiões se podem identificar nas Américas (por exemplo, a que liga Seattle nos EUA a



Vancouver no Canadá, ou a faixa que vai de São Paulo a Buenos Aires), bem como na Ásia (entre outras, Tóquio/Yokohama/Seul).

Processos desta natureza foram estudados pelo autor japonês Kenichi Ohmae, num livro já da década de 1990 (*O fim do Estado Nação – a ascensão das economias regionais*). Adota mesmo a designação de Estados-Regiões e enumera grande diversidade deles, particularmente os asiáticos, seja na própria China (em torno de Hong Kong e do delta do Rio das Pérolas, por exemplo), seja aquele a que chama o “Triângulo de Maior Crescimento”, ligando Penang, na Malásia, Medan, cidade indonésia de Samatra, e Phuket, na Tailândia.

Para alguns analistas, as principais características destas macrorregiões, enquanto espaços de grande dinamismo económico, serão a atractividade e a conectividade: são atractivas para o investimento, para o comércio, para o turismo... e estão conectadas por bons sistemas de comunicações – transportes e telecomunicações.

**\* Luís Moita**

Vice-reitor da UAL.



## **Nova diplomacia: agenda, métodos, desafios**

Luís Moita\*

Janus 2006

Prosseguindo a análise anterior acerca do que estamos a chamar “nova diplomacia”, temos de ver que o seu novo paradigma, os seus novos actores e os seus novos espaços implicam logicamente uma nova agenda, mas também novos métodos para a diplomacia. Por último, havemos de considerar alguns desafios da actualidade.

### **Nova agenda**

Comparativamente com os tempos do embaixador “clássico”, cujas funções se reportavam em prioridade aos temas políticos e estratégicos (defesa dos interesses nacionais e segurança), com a nova diplomacia alarga-se o espectro dos domínios da acção externa.

Esta tendência exprime-se na quantidade de adjectivos hoje usados na qualificação da diplomacia. Algumas dessas expressões são correntes. Por exemplo, a diplomacia cultural enquanto exercício de *soft power*: a difusão da língua e da cultura como factor de influência política de determinado país. Encontramos aqui o domínio da geocultura e das políticas culturais como instrumento da projecção das nações, como ocorre em espaços culturais bem conhecidos como os da francofonia, ou anglofonia, ou lusofonia, ou área ibero-americana. Um outro exemplo marcante é o da diplomacia económica (ver caixa), trazida para a actualidade, e cuja importância justifica análise especial em diversos textos deste mesmo Anuário.

Outras designações estão menos divulgadas, embora apontem para dimensões relevantes. A diplomacia ambiental tornou-se ponto essencial das políticas externas, sobretudo a partir da lógica introduzida pelo Protocolo de Quioto e da consequente redistribuição do poder mundial em torno dos níveis de emissões de gases geradores do efeito-estufa, além de que as questões ecológicas no seu conjunto ocupam hoje um lugar de primeira grandeza no relacionamento internacional. A diplomacia humanitária prende-se com as respostas dos países às grandes crises que afectam a existência ou mesmo a sobrevivência de multidões, seja por razões naturais, seja em consequência de conflitos armados; e o direito dito de “ingerência humanitária” introduz na prática dos actores internacionais novas inquietações e diversos problemas ainda sem resposta satisfatória.

Alguns autores referem ainda o que designam por diplomacia militar, não no sentido da gestão dos assuntos da guerra, mas antes do uso ou da ameaça de uso da força em ordem a evitar a guerra ou a promover e consolidar a paz. É também a diplomacia preventiva, que se traduz na capacidade de antecipar as crises, de as prevenir, de as gerir, de mediar conflitos ou contribuir de outros modos para a sua resolução, de promover o controlo de armamentos e, em geral, o acatamento do direito internacional na formação militar e no decorrer das hostilidades.

Esta perspectiva obriga a colocar o tradicional tema da segurança (objecto por excelência da “diplomacia clássica”) no âmbito mais vasto da chamada segurança



humana: para além da segurança territorial garantida por meios militares, valoriza-se actualmente a concepção abrangente de segurança que envolve todas as dimensões dos riscos que pesam sobre as sociedades – segurança alimentar, segurança económica, segurança ambiental, luta antiterrorista, segurança contra as pandemias... e assim por diante. Na presente cena internacional, o tema de segurança humana é sobretudo dinamizado por três países – o Canadá, a Noruega e o Japão – cujas políticas externas se mobilizam em volta desta causa. Ainda há pouco, numa declaração conjunta, os ministros dos Negócios Estrangeiros do Canadá e da Noruega afirmavam: «Temos necessidade de novos entendimentos e de novos utensílios. Temos necessidade de uma nova forma de diplomacia. Uma diplomacia fundada nos esforços colectivos de uma variedade de actores, tanto no interior como no exterior dos governos. Ela dependerá da nossa aptidão para fazermos as pessoas tomarem consciência das necessidades humanas essenciais no domínio da segurança, e exigirá um novo consenso alargado para responder firmemente às necessidades e aos direitos humanos elementares que afectam o quotidiano de milhões de pessoas. Esta diplomacia vai mais longe que as relações entre Estados, para envolver os indivíduos e as organizações pertencentes à diversidade de sectores no interior da sociedade civil».

Como estamos a ver, a actual agenda da nova diplomacia não se interessa apenas por geopolítica mas também por geoeconomia e geocultura, e ultrapassa os níveis das relações bilaterais e mesmo das multilaterais, para absorver as questões literalmente globais (que pouco a pouco fomos identificando). O embaixador do futuro será apenas um dos muitos intervenientes, estatais e não estatais, na gestão da globalidade, isto é, dos problemas que não são susceptíveis de solução no âmbito das instituições tradicionais, mas apenas a uma escala globalizada.

### **Novos métodos**

A evolução no sentido da nova diplomacia parece impor aos diplomatas profissionais novos métodos de actuação, necessidade que é sentida em diversos quadrantes. Ainda recentemente, a propósito da “nova diplomacia democrática”, o Secretário Geral adjunto das Nações Unidas para os assuntos do desarmamento afirmava numa reunião: «O papel dos diplomatas mudou dramaticamente nas últimas décadas graças às novas tecnologias dos transportes e das comunicações. Os diplomatas, em comparação com o passado, estão muitos menos isolados da sua capital. Esta nova revolução leva a redefinir a própria profissão de diplomata. Além de que novos participantes entraram no jogo diplomático. A natureza da transmissão passiva de mensagens e as funções de representação mudaram, a sociedade civil tornou-se um actor activo e um meio de influência das políticas».

No domínio da informação, o embaixador já não é o canal de contacto por excelência dos governos com as realidades exteriores. A CNN faz chegar notícias mais velozmente que qualquer chancelaria. Sem prejuízo do valor, ainda insubstituível, da informação personalizada, o diplomata enquanto informador confidencial é hoje um pequeno ponto num universo mediatizado. Daí também a sua necessária atenção à comunicação política e a importância da prática de abertura e transparência na acção diplomática.

A capacidade de trabalho em equipa adquire maior relevo, também como condição para ultrapassar o modelo fechado de tomada de decisões em política externa e de superar o padrão hierárquico rígido que ainda domina os aparelhos existentes.

A flexibilidade de métodos e de procedimentos está, por sua vez, ao serviço da maior inserção do diplomata na sociedade do seu país, melhorando as capacidades de diálogo e cooperação com as diversas instituições públicas (governo, parlamento,



administrações central e local) e os numerosos actores da sociedade civil (empresas, organizações e associações), sociedade ela própria estruturada em redes múltiplas e complexas. Com maioria de razão, o diplomata tem de enfrentar as dificuldades de diálogo e inserção na sociedade do país estrangeiro onde trabalha.

### **Novos desafios**

Esta complexidade é mais um factor a tornar imperiosa a necessidade de pensar a política a longo prazo, designadamente nas duas vertentes que são objecto dos estudos seguintes: a emergência de uma diplomacia europeia com uma certa dimensão de supranacionalidade e o papel do diplomata como promotor da internacionalização da economia no âmbito da diplomacia económica.

Para um país como Portugal, um dos maiores desafios neste domínio é o da dinâmica introduzida pela política externa e de defesa comum da UE. No presente, a evolução da PESC é afectada pelo grau de incerteza gerado em torno da ratificação do Tratado Constitucional europeu, com as decisões negativas dos referendos francês e holandês. Seja como for, a tendência para um centro de decisão em Bruxelas em matéria de política externa e a dinâmica de criação do serviço exterior da Comunidade Europeia suscitam tanto problemas de fundo como questões práticas de relevo (ver Caixa). Que se passará no futuro? Existirá uma verdadeira PESC ou encontraremos na Europa vinte e seis políticas externas – a de cada um dos Estados-membros mais a comum? Como se irá compatibilizar o atributo de soberania da definição autónoma de política externa pelos Estados com a criação de instâncias de nível supranacional? É pensável o cenário de, dentro de uma década, as embaixadas dos Estados-membros serem unificadas em embaixadas da União?

O fenómeno da globalização veio também trazer uma outra dose de incerteza para o futuro da diplomacia, designadamente na vertente da diplomacia económica (ver caixa). Tal como o anterior, trata-se de um tema de tanta envergadura que justifica ser estudado demoradamente neste capítulo.

O desafio da complexidade, o da PESC e o da diplomacia económica, ficam como três marcas a assinalar a problematização da nova diplomacia. Resta a dúvida acerca da nossa capacidade de imaginarmos a embaixada do futuro (ver caixa). Como antecipar os caminhos de uma evolução incerta? Assistiremos à fusão das instâncias propriamente diplomáticas com as representações de pendor económico? No caso português, as chancelarias do futuro albergarão também as delegações do ICEP e do Instituto Camões (para as diplomacias económica e cultural)? Quais as reformas que se vão necessariamente introduzir no serviço exterior e na formação dos diplomatas?

### **Sobre a diplomacia económica**

Boris Biancheri foi destacado diplomata italiano, embaixador em Tóquio, Londres e Washington, até 1997 foi Secretário Geral do ministério italiano dos negócios estrangeiros, donde passou para Presidente da ANSA, a maior agência jornalística do país. No seu livro *Accordare il mondo – la diplomazia nell'età globale* aborda o tema da diplomacia económica:

«Em paralelo com a internacionalização da vida económica e com a maior importância que o comércio externo e o investimento directo estrangeiro revestem na formação da riqueza, a política externa foi-se crescentemente orientando para coordenadas de ordem económica. Esta tendência, naturalmente, não é de hoje mas



acentuou-se visivelmente a partir do conflito israelo-árabe de 1973 e do consequente embargo árabe do petróleo. Este último clarificou o modo como a segurança dos Estados – e em particular dos Estados altamente industrializados – está ligada não apenas a factores político-militares mas, em doses pelo menos iguais, a factores de ordem económica e, antes de mais, ao acesso a fontes de energia. (...) *A Realpolitik* de hoje tem quase sempre um fundamento económico».

Articulando depois a diplomacia económica com o processo de globalização, acrescenta estas reflexões:

«Equipar um sistema económico para os desafios e os riscos da globalização não é, evidentemente, mera responsabilidade do Estado e menos ainda é a principal responsabilidade dos órgãos que gerem a política externa, isto é, a diplomacia. É prioritariamente tarefa das empresas, que devem visar uma competitividade que não se funde – como em larga medida aconteceu até agora em Itália – na desvalorização competitiva da moeda, bem como tarefa dos bancos, que devem desenvolver novos produtos e assumir maior quota de riscos. Mas o apoio ao processo de internacionalização permanece como responsabilidade importante, à qual o Estado pode fornecer não só uma melhor articulação dos instrumentos clássicos de intervenção (como cobertura de seguros ou créditos à exportação), mas também participando na formação de uma estratégia de política industrial e fornecendo-lhe um contributo informativo e de suporte da própria rede diplomática e consular e de promoção comercial».

### **A nova diplomacia na União Europeia**

O Embaixador Philippe Petit publicou, já no ano de 2001, um texto na revista *Point de vue* do Institut Universitaire de Hautes Études Internationales de Genève, com o título “La diplomatie du 21.<sup>e</sup> siècle”. Depois de afirmar: «O meu sentimento é que há lugar para uma nova diplomacia, que já não seja fundada exclusivamente na correlação de forças, mas que se esforce por ordenar a nossa aldeia planetária», acrescenta algumas interessantes reflexões sobre a prática diplomática no quadro da União Europeia:

«Uma vez que os Estados-membros da União se fundem progressivamente num mesmo conjunto, poderia pensar-se que já não há lugar para a diplomacia e os diplomatas na Europa. Desenganem-se. Pelo contrário, é o triunfo da diplomacia».

«Os afrontamentos armados de ontem, particularmente entre a França e a Alemanha, deram lugar à concorrência económica, industrial, comercial e cultural. Em vez de se matarem como fizeram durante séculos, os europeus negociam o regime de importação de bananas e o número de eixos dos camiões aos quais se proíbe o transporte de animais».

«Os diplomatas que, outrora, só se ocupavam de política e de estratégia, ocupam-se hoje mais de economia e de cultura que de política propriamente dita. Os jornalistas fazem muito bem o trabalho de informação que dantes era tarefa dos diplomatas. A diplomacia é muito menos contemplativa e observadora, intervém mais no concreto e num maior número de domínios».

«A União Europeia gerou um número incalculável de encontros e de concertações onde se negocia primeiro longamente o que se vai defender perante terceiros. É um reforço, e não um enfraquecimento, da diplomacia».



## A embaixada do futuro

Shaun Riordan foi diplomata britânico durante dezasseis anos e é professor associado da London School of Economics. Publicou na edição espanhola da revista *Foreign Policy* (disponível em [www.fp-es.org](http://www.fp-es.org)) um artigo sobre “A nova diplomacia”, onde propõe diversas reflexões e sugestões para a reforma do serviço exterior:

«Os ministros dos assuntos exteriores precisam de desenvolver uma capacidade para pensar a política a longo prazo e para a análise geopolítica e é certo que apresentam uma notável debilidade nestes aspectos. O excesso de hierarquização nos processos de tomada de decisões, com os consequentes entraves administrativos e estímulos ao conformismo, em prejuízo da inovação e da criatividade, condenam os funcionários a uma fixação no curto prazo, tanto na tomada de decisões, como na análise. Deveriam aprender a experiência do sector privado, que utiliza profusamente as técnicas de planificação de cenários desenvolvidas pela Shell nas décadas de 1960 e 70, bem como as novas técnicas de criação de modelos derivadas da teoria das redes e da complexidade (...). Isto requer uma mudança, tanto na cultura, como na estrutura. Os ministérios de assuntos exteriores continuam presos a um paradigma fechado de tomada de decisões, segundo o qual se decide a política e depois ela é «vendida» a outros governos. Este padrão subsiste em grande parte, mesmo entre aliados que mantêm estreita ligação. Mas resulta inadequado ou mesmo contraproducente, quando se trata de conseguir a colaboração de uma ampla gama de governos e de sociedades civis (...).»

«As grandes delegações ocidentais dedicam demasiado tempo a tarefas de administração, à gestão do pessoal e de grandes propriedades e a falar com outros diplomatas. Privilegia-se a capacidade de manejar a papelada procedente dos gabinetes centrais, mais que o trabalho com as redes locais. As futuras embaixadas serão menos volumosas e mais flexíveis, dependerão menos de edifícios prestigiados e estruturar-se-ão em torno de redes funcionais. (...) No futuro, cinco ou seis diplomatas com boa preparação, motivados e com objectivos claros, que se desloquem constantemente e que estejam em contacto com a rede do ministério através dos seus telemóveis e dos seus computadores portáteis resultarão muito mais eficazes que os actuais 30 ou 40 presos a uma mesa de trabalho.»

Para o mesmo autor, as necessárias reformas estruturais do serviço diplomático são estas: «emagrecimento da estrutura de direcção do ministério para aproveitar ao máximo as oportunidades que oferece a nova sociedade da informação; criar embaixadas mais pequenas, com objectivos mais precisos e mais motivadas; retirar das embaixadas os diplomatas no estrangeiro de modo a que se integrem na vida civil; utilizar os novos meios de transmissão da informação para incorporar as embaixadas no processo de elaboração das políticas; explorar as possibilidades de privatizar alguns serviços comerciais e alguns aspectos dos serviços consulares.»

\* **Luís Moita**

Vice-reitor da UAL.