

O Futuro da Diplomacia

GEORGES D. LANDAU

"Tempora mutantur, et nos mutamur
in illis."

CÍCERO

As bruscas transformações advindas às relações internacionais nos últimos decênios não poderiam deixar de projetar-se sobre o instrumento clássico de mediação dessas relações: a diplomacia, que visa harmonizar a convivência dos povos. Depois de haver evoluído durante séculos, incorporando ao seu acervo próprio a sutileza política de alguns povos, a refinada elegância de outros, e a cintilante esgrima intelectual de terceiros, a arte diplomática — que arte o é, sem sombra de dúvida, embora não mais consista apenas, como a define ANDRÉ MAUROIS, em "polidamente exprimir a hostilidade, a indiferença simulando interesse, e a amizade de um modo prudente"... — a arte diplomática, dizíamos, defronta-se, nos dias que correm, com o dilema da sobrevivência: será, ainda, necessária, ou estará fadada a desaparecer com o crepúsculo da época que lhe propiciou o fastígio? Este, o tema que nos propomos abordar, nesta sintética digressão.

De início, cumpre estabelecer uma premissa: a de que as atuais contingências da política internacional, que reflete as cambiantes necessidades do acontecer contemporâneo, não mais permitem a aplicação pura e simples dos cânones tradicionais da diplomacia: missões permanentes, longas conversações de gabinetes, de ante-salas e em reuniões sociais, morosas negociações pelos trâmites competentes, "ententes" secretas, e tantos outros recursos do passado nos quais se exercitaram os mais ilustres vultos do "Who's Who" diplomático, que encontra o seu expoente máximo na figura singular de TALLEYRAND.

Com efeito, os mais importantes negócios políticos internacionais deixaram de pertencer à alçada dos diplomatas para se converterem em objeto de cogitações diretas dos Chefes de Estado ou seus Ministros das Relações Exteriores; o aperfeiçoamento crescente dos meios de comunicação deitou por terra o velho obstáculo das distâncias, de modo que são hoje corriqueiras conversações verbais ou escritas, intercontinentais, e mesmo encontros pessoais entre os ocupantes dos mais altos postos de Governo, em questão de horas apenas. A formulação da política exterior, a seu turno, está cada vez mais confiada aos Ministros de Estado dos Negócios Estrangeiros, que raramente são

diplomatas profissionais, e sim, com poucas exceções, políticos situacionistas, da confiança imediata dos Chefes de Estado; é tamanha a atual interdependência recíproca das nações que, nas grandes potências, os princípios básicos da política exterior passaram a integrar as plataformas eleitorais e político-partidárias, estando, por conseguinte, sujeitos à imediata sanção pelo sufrágio popular — que, aliás, é, via de regra, inesclarecido.

Tudo isso acarretou, como necessariamente teria de ocasionar, a diminuição da esfera de autonomia, de poder decisório, dos titulares de missões diplomáticas. Acresce a isto a multiplicidade de congressos, conferências e outros conclaves internacionais, a maioria de natureza técnica, em que muita vez os diplomatas não são chamados a desempenhar senão um papel de secundária importância. Isto sucede ainda quando êsses certames se voltam unicamente para o debate de questões políticas, porquanto, neste caso, como acima ficou dito, a liderança das negociações cabe às altas autoridades governamentais, aos Chefes e Ministros de Estado. Comprovam-no os conhecidos encontros dos “Três Grandes” ou “Quatro Grandes”, e, no âmbito interamericano, as Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas.

Argumenta-se, contrariamente, que jamais foi da competência dos agentes diplomáticos a formulação das normas de conduta da política exterior. É certo. Não obstante, subsiste como válido o fato de que, em tempos idos, os soberanos dispunham tão somente dos informes de seus embaixadores para orientá-los na gestão de suas relações internacionais, fazendo, destarte, com que cada um dos agentes diplomáticos de antanho exercesse influência considerável sobre as diretrizes observadas, pelos respectivos soberanos, nessas relações. O fator distância, hoje praticamente suprimido graças à tecnologia, contribuía em não pequena monta para realçar a importância de tais embaixadores, como efetivos representantes plenipotenciários de seus Chefes de Estado. O título de plenipotenciário, conservado nas credenciais dos chefes de missões diplomáticas, é hoje uma dignificante ficção, pois que, adstritos, como estão, à observância de instruções minudenciadas, não dispõem os diplomatas de plenos poderes efetivos para negociar, ressalvados os casos protocolares e de rotina.

Ao nos referirmos às numerosas assembléias internacionais que se realizam atualmente em tôdas as latitudes, desde as entidades permanentes — de caráter legitimamente universal, como a Organização das Nações Unidas (ONU), ou de composição regional, a exemplo da Organização dos Estados Americanos (OEA) ou do Conselho da Europa Ocidental — ou ainda, os mais variados certames temporários, periódicos ou não, para todos os fins, e versando todos os conhecimentos adquiridos pelo saber humano, ferimos um ponto crucial. Como acentuou o Professor SAN TIAGO DANTAS, em notável conferência proferida na Fundação Getúlio Vargas, a diplomacia hodierna está deixando de ser de *legação* para tornar-se, cada vez mais, uma diplomacia de *delegação*. Significa isto que os processos semi-estáticos tradicionais de prática diplomática terão de ceder o passo a outros, de maior flexibilidade e mais consentâneos com os reclamos dinâmicos das conferências internacionais.

O diplomata terá de haver-se, não mais com alguns poucos funcionários ministeriais do país onde está acreditado, mas com uma quantidade de outros diplomatas de escol, cada qual zeloso defensor de seus interesses nacionais, trabalhando em equipe e permanentemente assessorado por técnicos de alta capacidade, quase sempre bom orador, e que, seja o seu ânimo de hostilidade ou de franco desejo de cooperação, mediante transigências — que, no dizer do Embaixador RUBENS FERREIRA DE MELLO, constituem a essência da diplomacia hodierna — procurará sempre empenhar-se ao máximo a fim de conseguir, para o Estado que representa, a maior soma possível de vantagens. No clima agitado dessas assembléias, focalizadas pela apreciação crítica, não mais de um só Governo, mas da opinião oficial e pública de muitos povos senão do mundo inteiro, cada gesto, cada palavra, pode pôr em jôgo o prestígio e os interesses materiais de uma nação. Basta lembrar que, no fôro dos organismos internacionais, os diplomatas fazem as vêzes de parlamentares, legislando para a Humanidade. Semelhantes circunstâncias forçosamente teriam de exercer, como de fato exercem, influência profunda sôbre os conceitos básicos da arte diplomática.

Pôsto isso, e com fundamento neste breve bosquejo, depara-se-nos uma questão: está decadente a diplomacia, e, neste caso, desaparecerá por completo em futuro previsível, ou, pelo contrário, depois de ajustada aos novos imperativos condicionantes das relações internacionais, deverá desempenhar nelas função de relêvo? O problema é, sem dúvida, complexo, insuscetível de resolução em termos esquemáticos, e não deve ser minimizado. Tudo leva a crer, entretanto, que, se não sofrer em breve uma reestruturação radical de suas diretrizes, a diplomacia entrará em decadência, convertendo-se em inútil relíquia histórica; nessa hipótese, deixará uma lacuna por preencher. Em suma, trata-se da luta pela sobrevivência numa “jungle” de fraque e cartola. Não só no mundo físico impõe-se o mimetismo, a adaptação a novas contingências, senão também no domínio dos conhecimentos sociais. Poderemos, pois, reformular o nosso quesito anterior, inquirindo agora qual o aspecto a ser assumido pela *nova diplomacia*, para exercer a contento as importantes funções que lhe estão reservadas no intercurso dos Estados.

À metamorfose, que entendemos inevitável, preside o onipresente fenómeno contemporâneo da divisão do trabalho. Realmente, o âmbito das questões hoje consideradas no plano internacional alargou-se de forma conspícua, particularmente no campo econômico, mas também em vários outros, que, há algumas décadas apenas, preocupavam exclusivamente os governos nacionais, quando não eram da alçada peculiar aos interesses particulares. O processo de estatização, de transferência do domínio privado para o público, é universal, abrangendo também o Direito. Em virtude dêste extraordinário crescimento da atividade governamental, incorporaram-se às funções da Administração numerosos assuntos técnicos, que, por sua vez constituindo objeto da atenção internacional, tornam incomparavelmente mais complexas, que o eram até a Segunda Guerra Mundial, as relações entre os Estados.

Ora, o diplomata, embora necessite de uma formação de amplitude suficiente para lhe possibilitar uma compreensão geral dos diversos problemas ventilados nas assembléias intergovernamentais, não pode, sob pena de recair no diletantismo, arvorar-se em conhecedor profundo de tôdas essas díspares

questões técnicas, ou arrogar-se competência para, em seu estudo, sobrepôr-se às conclusões dos peritos. Deve, pois, limitar-se ao pleno conhecimento do setor que lhe cabe, qual seja, o das relações internacionais propriamente ditas, *in abstracto*. Torna-se, destarte, também êle, um técnico, atingido pela divisão ergológica das atividades humanas. É natural que, na lide corrente com questões atinentes à política internacional, propriamente dita, ou à política sócio-econômica, ou cultural, ou ainda, aos problemas de direito das gentes, o diplomata se sinta mais atraído por um ou outro destes aspectos, nos quais poderá abeberar-se de conhecimentos, de evidente utilidade para o seu trabalho; profissionalmente, todavia, impõe-se-lhe não perca de vista a sua situação peculiar, aliás paradoxal, de especialista em generalizações. Para auxiliá-lo é que existem os economistas, sociólogos, juristas e outros técnicos.

Se este ponto de vista essencialmente formal, a diplomacia é decerto imprescindível ao mundo moderno, porquanto, como já foi dito, os fatores da eliminação de distância e conseqüente incremento do intercâmbio inter e intranacional, e a já mencionada interdependência entre os países do globo, tendem a elevar o volume das matérias sujeitas às deliberações de corpos orgânicos supra-estatais, em que o antigo conceito da soberania nacional, que tanto dificultou a obra da Liga das Nações, é substituído pela noção de soberania relativa, em proveito do bem comum. Por conseguinte, a proliferação dos organismos internacionais exigindo participação coletiva de representantes dos governos — e não somente de especialistas nos vários ramos — produzirá um aumento proporcional no número de funcionários diplomáticos. Estes, entretanto, não se confundem com os funcionários internacionais, nova categoria de pessoal administrativo investido de atribuições específicas, nos Secretariados das diferentes organizações internacionais, e que somente a estas devem lealdade e obediência. Tampouco identificam-se os diplomatas com os técnicos em administração internacional, que desempenham, nas organizações intergovernamentais, função semelhante aos técnicos de administração, "tout court", no âmbito do governo nacional.

O fenômeno da divisão do trabalho penetra, contudo, ainda mais longe na diplomacia, indo atingir a própria formação dos diplomatas. No Brasil, a exemplo de vários outros países, os serviços diplomático e consular estão ainda fundidos em uma só carreira, de modo que um funcionário da mesma pode ser convocado para exercer, ora funções diplomáticas, ora funções consulares, ou ainda — e nisto vai um grave defeito — funções meramente administrativas. Semelhante estado de coisas contraria a moderna tendência para a profissionalização, inclusive da função pública, pois as atribuições rotineiras, em grande parte notariais, de um cônsul, diferem de muito das cometidas a um diplomata designado para assessorar, por exemplo, uma delegação junto a um organismo internacional, com todo o seu complexo de múltiplas e imprevisíveis atividades, a requererem cuidadoso estudo.

É óbvio que, sendo fundamentalmente diversas, em seus métodos de ação e finalidades, as funções do agente consular e do representante diplomático, devam passar a constituir carreiras separadas, cujos ocupantes se especializem nos assuntos de sua competência. Não significa isto que se pode bagatelizar a atividade consular, de relevante importância para os interesses nacionais, e cada vez mais necessária em vista do aumento do intercâmbio comer-

cial e turístico entre as nações. Se as funções são discrepantes, também o deve ser o preparo dos funcionários incumbidos de executá-las, visto haver uma relação de proporcionalidade direta entre o rendimento do trabalho profissional e a instrução assimilada, incluído o tirocínio prático. Assim, aos funcionários do serviço diplomático, pròpriamente dito, caberia parcela maior de responsabilidade, devendo a sua formação acentuar principalmente aspectos políticos e jurídicos das relações internacionais, ao passo que os funcionários do serviço consular deveriam ser especialmente proficientes em matéria comercial e legal. É inadmissível, de outra parte, que funcionários dêsses serviços, de elevado nível portanto, exerçam cargos de natureza estritamente administrativa abaixo de sua capacidade, nas Secretarias de Estado das Relações Exteriores, quando administradores e funcionários burocráticos competentes poderiam executá-las com melhor proveito.

Terminado êste breve parênteses, e constatada a renovação que se impõe na estrutura mesma da "belle carrière", volvamos ao principal: os novos rumos impostos à diplomacia pelo tecnicismo e pela divisão de trabalho, que indicam a especialização como única solução hábil para evitar o processo decadencial ao qual não logrará furtar-se senão adaptando-se às novas contingências. Conquanto nos tivéssemos esforçado por demonstrar a crescente importância da diplomacia de delegação — que, por sinal, não constitui inovação de nosso século — não repudiamos, nem poderíamos fazê-lo, a diplomacia tradicional. Dentro do quadro geral das relações internacionais contemporâneas, qual a posição das representações permanentes? Numa época de diplomacia multilateral, informalizada e rápida, em tórno da mesa de conferência, a que função estão destinadas as relações bilaterais convencionais, de Govêrno a Govêrno?

Em primeiro lugar, cumpre assinalar que não há razão para o desaparecimento desta antiga forma de diplomacia que data da Renascença italiana e cuja contribuição para o desenvolvimento histórico da Humanidade é de veras considerável. Outrora como em nossos dias, incumbe às missões permanentes uma tarefa essencial aos governos: a de informação, *lato sensu*, sem descurar da sua função, hoje acessória, de representação, pela qual é aferido, como em virtude das exigências da política econômica, as atribuições informativas das Embaixadas e Legações, nada parece levar a supor a extinção das missões diplomáticas acreditadas junto aos governos em caráter de permanência, conquanto hajam diminuído muito as responsabilidades dos enviados diplomáticos no que tange às negociações políticas fundamentais. Entretanto, em certas emergências críticas, é ainda nas missões permanentes que os Governos confiam, como recentemente se tem comprovado. Muito embora possa isto repugnar aos diplomatas da velha guarda, a verdade é que, hoje em dia, a atividade precípua de um diplomata em missão permanente limita-se à de servir, ao seu Govêrno, como "public relations man", face ao povo e ao Govêrno junto ao qual está acreditado. Seria, aliás, sobremodo recomendável a introdução do ensino de Relações Públicas na formação profissional dos diplomatas, atendendo à realidade objetiva.

Um dos fatores determinantes do desprestígio em que, inegavelmente, a opinião pública generalizada tem a diplomacia, em razão de sua inadequa-

cidade à solução dos magnos problemas políticos desta nossa turbulenta época, reside, em parte, na freqüente nomeação de pessoal "hors carrière" para o preenchimento dos postos de chefia de numerosas missões diplomáticas. Argúi-se, não sem razão, que tais nomeações, ditadas a mor parte das vêzes por interêsses políticas ou pessoais, converte-se em luxo oneroso para os Estados, em vista do papel puramente decorativo de suas representações exteriores, carecentes, nessas condições, de chefes habilitados. Sintoma evidente dessa tendência é a elevação de categoria de numerosas missões, de Legações para Embaixadas, sem fundamentação real, porquanto via de regra tais "promoções" realizam-se por força da necessidade, experimentada pelos Chefes de Estado, de aquinhoar com obséquios os seus favorecidos, independentemente de qualquer incremento no intercâmbio político, econômico ou cultural entre os países afetados pela medida.

Assim desvirtuadas as suas finalidades, vem a carreira sofrendo a irreverência e até mesmo a indissimulada zombaria — como no "Monsieur de Norpois" caricaturado por PROUST — dos que não vêem nela senão uma inútil e suntuária fonte de despesas para os Estados, quando, na realidade, tal opinião é infundada, pois que muitas das mais graves questões internacionais contemporâneas, sòmente pelo recurso aos processos diplomáticos poderão ser pacificamente solucionadas. Seria ocioso encarecer, por exemplo, o valor dos institutos do asilo, dos bons officos, da imediação da arbitragem, e outros consagrados pela prática diplomática. De outra parte, é óbvio que por lhe caber o preenchimento de, entre outras, funções estáticas de representação governamental, simbólicas portanto, não pode a diplomacia prescindir de certo grau de decorativismo, sem embargo do declínio da importância dos incidentes protocolares através dos tempos.

Do exposto deduz-se, pois, que, longe de estratificar-se em fórmulas obsoletas, a diplomacia passa por processos dinâmicos de renovação. Cumpre assegurar-lhe o ritmo desejável de adaptação às mutações da conjuntura internacional, bem como equipá-la de meios e estrutura formal que lhe possibilitem o exercício de sua nobre função. No tocante à estrutura, ao nosso ver, e como dissemos, faz-se mister distinguir as carreiras diplomática e consular, exigindo-se preparação específica, e de alto nível, para os ocupantes de cada uma delas, sem descuidar, contudo, de sólidos alicerces na cultura geral. Quanto ao aspecto dos meios pelos quais poderá a diplomacia lograr a consecução de seus propósitos, necessário se torna dar o devido relêvo à participação em conclave e organismos internacionais; recorde-se, porém, que, pelo fato de ser de caráter permanente uma representação nacional em um qualquer desses organismos, nem por isso se equipara o tipo de diplomacia de *delegação* por ela praticado, à forma convencional do direito de *legação* permanente, que, como nos empenhamos em demonstrar, difere de todo em todo daquela modalidade. Entre uma e outra verifica-se uma divisão funcional de atribuições, tôdas necessárias à realização dos fins do Estado.

Em suma: segundo o brocardo ciceroniano, que encima estas sumárias observações, os tempos mudam; a diplomacia deve mudar *com* êles, e não *contra* ou *depois* dêles. Disto dependerá, em boa parte, o futuro destino dos povos.