
A POLÍTICA EXTERNA E A DIPLOMACIA NUMA ESTRATÉGIA NACIONAL

O conceito de estratégia nasceu no domínio militar e referia-se à acção dos generais (ou estrategos) na preparação e condução das campanhas guerreiras. Opunha-se-lhe a noção de tática que tinha a ver com a acção no campo de batalha propriamente dito. O que diferencia a estratégia é, pois, esta ideia de planeamento e acção a longo ou médio prazo, utilizando meios disponíveis para obter determinados fins e actuando segundo um certo número de regras ou princípios. Do campo puramente militar o conceito naturalmente extravasou para os outros domínios, pois é fácil ver que os planos e estratégias militares necessariamente podem — e devem — ser completados por acções políticas que os antecedem, ou com eles coincidem, ou que os completam. Fácil foi concluir que, para além duma estratégia puramente de defesa ou militar, existe algo de muito semelhante em natureza — mas mais vasto no seu âmbito — que é a grande estratégia ou estratégia global dum país. Respeita esta à utilização óptima dos meios de que dispõe ou que pode conseguir o todo nacional para realizar os fins que se propõe. Dentro deste conceito de estratégia entram aspectos económicos, demográficos, culturais e educativos, todos eles essenciais, ao lado da acção externa do Estado e da preparação, equipamento e eventual utilização das forças militares.

Pode ser útil considerar também um conceito menos lato, o de estratégia internacional dum país, tendo em conta não todos os objectivos que esse país se propõe, mas apenas aqueles que dizem respeito à inserção do Estado na vida internacional. Nesse sentido, poderemos dizer que a força e a riqueza dum país são o suporte dessa estratégia, ao passo que cabe à acção diplomática a sua execução. A política externa pode dizer-se que é a actividade desenvolvida pelo Estado em relação a outros Estados e entidades com relevância internacional, com vista a realizar objectivos que lhe são próprios. É óbvio que quanto mais força política, económica e militar tiver um Estado, mais eficaz poderá ser a sua política externa.

Apurado este conceito de política externa como actividade desenvolvida pelo Estado em relação a outros Estados, pode passar-se ao conceito de acção diplomática que é um dos meios — não o único — da acção externa do Estado, ou seja da política externa. Com efeito, o Estado pode actuar em relação a outros Estados por várias maneiras pacíficas, mais ou menos formais, mais ou menos legítimas até, mas que não implicam o uso da força militar. Como exemplos desses meios de acção externa que não são diplomacia *stricto sensu* estão, por exemplo, a espionagem ou recolha encoberta de informações, a propaganda externa e a contra-informação. Dentro deste conjunto de modos de actuação internacional, cujas fronteiras, muitas vezes, é impossível precisar em termos práticos, a acção diplomática caracteriza-se por ser uma actuação aberta, realizada por agentes acreditados do Estado, geralmente (e, pelo menos, em princípio) pacífica na sua execução. O âmbito dessa acção diplomática é amplo e vai desde a representação externa do Estado e das relações políticas até ao fomento do comércio, desde a recolha de informação por meios legítimos até ao desenvolvimento dos laços culturais. O que verdadeiramente caracteriza a acção diplomática e a distingue de outras formas de relacionamento externo do Estado é o ser conduzida por representantes oficiais do Estado, devidamente acreditados por este ante outros Estados e organizações internacionais. Na definição do Embaixador Calvet de Magalhães, a diplomacia é um instrumento da política externa para o estabelecimento e desenvolvimento dos contactos pacíficos entre os governos de diferentes Estados, pelo emprego de intermediários mutuamente reconhecidos pelas respectivas partes (1).

É pois da política externa e também da acção diplomática que vou tratar. A política externa enquanto campo de actuação dentro duma estratégia do Estado. A acção diplomática como modo privilegiado de execução da política externa. Dentro do política externa irei referir três aspectos principais: em primeiro lugar, o «meio» em que se desenvolve, isto é, a comunidade internacional; em segundo lugar, os fins ou objectivos que persegue; por último, os princípios ou regras que devem presidir à sua definição e execução.

(1) José Galvet de Magalhães — *A Diplomacia Pura* (Associação Portuguesa para o Estudo das Relações Internacionais, Lisboa, 1982), págs. 88 e seguintes.

II

A política externa trata dos interesses do Estado em relação à comunidade internacional. Nenhum Estado é auto-suficiente; todos são, mesmo as super-potências, interdependentes. Todos actuam num determinado meio de inter-relações e influências recíprocas que o condicionam.

Sobre o meio internacional em que a política externa se desenvolve há algumas considerações úteis a fazer.

Desde a constituição dos Estados nacionais, estes têm predominado na vida internacional e sido nela os seus actores principais, senão exclusivos. Na verdade, até há bem pouco a sociedade internacional era basicamente uma constelação de Estados justapostos, ligados entre si por relações de interesse ou de força, orientando-se apenas por vagas indicações dum direito internacional embrionário e desprovido de mecanismos sancionatórios. As únicas formas de organização existentes eram rudimentares e consistiam em relações de domínio ou de equilíbrio de forças, em alianças temporárias contra inimigos comuns e em sistemas de representação mútua, através da acreditação de diplomatas.

Ora, sobretudo desde a segunda guerra mundial, esta situação mudou rapidamente, passou a ser muito mais complexa. A teia dos laços que prendem os países uns aos outros, a nível regional ou mundial, é hoje imensa e abrange todos os campos. Multiplicam-se os agrupamentos regionais, os organismos especializados, as organizações internacionais, os acordos bilaterais. Ao mesmo tempo, com o desenvolvimento das comunicações, proliferaram os contactos e movimentos de pessoas, nomeadamente através do turismo, desenvolveram-se o comércio e as relações económicas e financeiras, apareceram novos actores na cena internacional, quantas vezes mais poderosos e influentes que muitos Estados juridicamente constituídos. Com tudo isto, há um sistema mundial que é composto não só de Estados justapostos e inter-relacionados juridicamente em base de igualdade, mas também por outras camadas sobrepostas: sistemas de aliança, organizações internacionais, serviços públicos intergovernamentais, organismos ideológicos ou profissionais, organizações não governamentais, grandes empresas multinacionais, bancos e consórcios de bancos de alcance internacional, Igrejas, etc. Mesmo os indivíduos e os pequenos grupos mantêm relações entre si e, em certos casos, passaram a ser sujeitos de direito internacional. Todos estes

elementos tendem a constituir uma sociedade internacional bastante compósita, já não dependente inteiramente dos Estados.

Perante esta realidade substancialmente nova e em plena evolução, surgem duas visões possíveis da sociedade internacional. Uma, que poderíamos dizer optimista e voluntarista, parte ideologicamente dum preconceito de igualdade dos homens, dos povos e dos Estados. Baseando-se no reforço visível dos laços inter-estatais e da rede de organizações e acordos internacionais, e no correspondente desenvolvimento do direito internacional, chega à conclusão de que começa a ter verdadeira existência e consistência uma autêntica comunidade internacional, com uma ética, um direito e uma orgânica política próprios, que tende a sobrepor-se à lógica anterior dum conjunto de Estados regidos por jogos de poder e interesses egoístas. Duma sociedade basicamente assente em relações horizontais, ter-se-ia passado para uma sociedade já organizada verticalmente, uma autêntica comunidade internacional.

Outra corrente, mais tradicional e que se pretende mais realista, sustenta que a sociedade internacional é ainda embrionária, composta de Estados justapostos e com um sistema jurídico ainda nos começos, predominando as relações de força e de potência. Como diz Alain Plantey, «a competição internacional dá à sociedade internacional um carácter temível: nela reinam cálculos, ambições, rivalidades, mais do que caridade e justiça» (2). O papel da política externa de cada Estado seria garantir nessa selva as melhores condições para a realização dos seus fins próprios.

Entre estas duas concepções extremas há, naturalmente, vários pontos intermédios e visões possíveis da sociedade internacional que tenham em conta as realidades que uma e outra invocam. Parece aceitável dizer-se que a sociedade internacional dispõe já de alguma estruturação orgânica e de objectivos e interesses que são globais e próprios duma concepção comum de defesa da humanidade e do planeta. Nem por isso, no entanto, se deve entender que a sociedade internacional se rege primordialmente por critérios filantrópicos ou puramente pacíficos. A sociedade internacional, para além dos elementos jurídicos e éticos e das instituições internacionais ou supra-

(2) Alain Plantey, *De la Politique entre les États* (Éditions A. Pedone, Paris, 1987), págs. 12,13.

nacionais que criou, continua a ser ainda, basicamente, uma relação de forças entre potências — grandes, médias ou pequenas⁽³⁾. Cada uma destas potências procura ocupar os espaços livres ou vácuos que vão surgindo ou que a incúria de outros países deixa abertos. Já não se trata necessariamente de ocupação física de territórios mas, por exemplo, de controlo ou influência sobre os meios de decisão, sobre os grandes sistemas de informação, de comunicação e de financiamento, perante o desmoronar das antigas barreiras jurídicas, militares, económicas ou culturais.

Esta constatação exige um conceito dinâmico de relações internacionais e de política externa. As visões estáticas dos interesses nacionais limitadas à defesa dos direitos adquiridos e do património herdado conduzem a resultados negativos. Não vale a pena defender as portas se os outros podem entrar pela janela. A defesa de fronteiras, por exemplo, pouco significado tem quando a expansão dos Estados se faz não pela invasão física, militar, mas por outras invasões que criam outras dependências — a comercial, a cultural, o controlo da informação, a imposição da língua e de modelos de pensamento e de comportamento. É isso que agora está em causa, quer seja feito brutalmente a coberto de guerras ideológicas, quer subtilmente através de coisas aparentemente tão inócuas como programas de televisão ou mecanismos de cooperação cultural, ou até de ajuda internacional. Se a guerra, que no dizer de Clausewitz é a continuação da política por outros meios, nos parece agora, no mundo ocidental, mais remota, isso deve-se em parte, pelo menos, ao facto de a competição inter-estatal ter enveredado por outros caminhos.

Além desta interpretação genérica e quase abstracta da sociedade internacional e das suas estruturas e características, podem-se tentar outras aproximações ao tema, a partir de outros ângulos, e que igualmente nos fornecem elementos úteis para a apreciação do meio internacional em que se desenvolve a política externa e a acção diplomática dos Estados.

Uma delas, consiste em distinguir, dentro da sociedade internacional, as diferentes formas de organização regional e os modelos de convivência

(3) Ver, por ex., Paul Reuter, *Institutions Internationales* (PUF, Paris, 1963), págs. 66 e segs., que considera ser a sociedade internacional essencialmente uma sociedade de justaposição, mas em que existem já certos interesses comuns e alguma organização.

aí existentes. Se adoptarmos este critério, vemos que em certas partes do globo se avançou muito mais do que noutras, quer na organização da sociedade regional, quer na definição de princípios e regras de cooperação pacífica. É o caso, por exemplo, da Europa, cuja «arquitectura» política hoje tanto se debate, em que já temos (ou estamos a adoptar) formas de organização nos campos político, económico e de segurança. Ainda que as estruturas existentes ou a criar nos diferentes planos não coincidam entre si, no seu conjunto tendem a assegurar regras de convivência pacífica, da cooperação, de esbatimento de conflitos, que dão uma dimensão totalmente nova à acção diplomática.

Se prosseguirmos esta análise, veremos que, por detrás deste progresso, está uma certa expansão em toda a Europa de alguns princípios básicos que têm que ver com uma determinada concepção do homem e dos seus direitos e com a aceitação generalizada de formas de organização estatal baseadas na democracia liberal. Esta constatação levou mesmo um estudioso americano a propôr uma teoria do «fim da história», entendida como história das ideias sobre a organização política e social, já que triunfou a democracia liberal como única ideologia legítima. Ele admite, no entanto, que na sociedade internacional, ao lado duma parte pós-histórica que corresponde ao mundo ocidental, subsiste uma parte ainda histórica em que os conflitos ideológicos e militares permanecem⁽¹⁾. Independentemente da crítica que se pode fazer a esta teoria, a distinção não deixa de ter alguma relevância para a análise que aqui estamos a fazer, até porque os modos de convivência e a problemática internacional variam consoante as áreas geográficas consideradas.

Uma outra aproximação à vida internacional que tem interesse mencionar neste contexto, respeita à constatação da existência de certos centros de poder — político, económico ou militar — e à percepção de uma tendência para uma organização mundial de facto baseada nesses centros. Não vou entrar aqui na discussão do carácter bi ou multipolar da nossa sociedade internacional, ou sobre a existência e caracterização de polos regionais ao lado dos polos com capacidade de atracção mundial⁽²⁾. Queria apenas notar

(1) Francis Fukuyama, *Esqueçam o Iraque: a História está mesmo morta* (transcrição duma palestra proferida em Londres, in *Público*, 27-9-90).

(2) Jacques Huntzinger, *Introduction aux Relations Internationales* (Edition du Seuil, Paris, 1987) págs. 151 e segs. Apresenta em síntese alguns critérios de classificação dos Estados e as tipologias resultantes.

que esta perspectiva é também pertinente para o estudo do ambiente em que se desenvolve a actividade internacional dos Estados e é complementar das outras que atrás referi. De resto, os vários pontos de vista que apresentei sobre a sociedade internacional demonstram a extrema complexidade desta no presente momento, a multiplicidade de forças e elementos contraditórios nela existentes e os desafios que uma tal situação coloca à acção diplomática dos Estados.

Antes de abandonar esta já longa referência às caracterizações possíveis da actual sociedade internacional, queria fazer uma menção a um dos seus aspectos mais salientes e que tem um reflexo substancial quanto à política externa de qualquer país. Trata-se do carácter aberto, público de que se revestem hoje em dia as acções políticas internacionais. Em contraste com o secretismo ou reserva do passado, as visitas, as reuniões e as negociações são hoje efectuadas sob a observação dos meios de comunicação social, transformando muitas vezes os agentes e representantes dos Estados em verdadeiros actores na cena internacional. Isto, obviamente, traz uma nova dimensão à política externa já que torna públicas deliberações e negociações antes discretas, submetendo-as ao julgamento imediato das opiniões públicas nacionais. Além de propiciar uma muito maior participação dos cidadãos na formulação e execução das políticas externas dos seus Governos, esta publicidade permite também que os governantes dum país se dirijam directamente aos centros institucionais e aos cidadãos de outros países para lhes explicar directamente as suas motivações e os seus pontos de vista. É um novo desenvolvimento cheio de potencialidades mas que, como é natural, vem condicionar a acção internacional dos políticos e diplomatas.

III

Compete à política externa a defesa dos interesses do Estado e da comunidade nacional perante esta realidade internacional. Quais são, portanto, os seus objectivos?

Obviamente que, quando falo de objectivos, quero referir-me a objectivos nacionais autênticos e não àqueles que são episódicos, ocasionais ou puramente circunstanciais. Trata-se sim dos objectivos nacionais permanentes, embora adaptados às circunstâncias de cada momento histórico.

Há certos objectivos genéricos que dizem respeito à própria sobrevivência da espécie ou duma civilização que são — ou deviam ser — comuns a todos. São os que se prendem, de resto, com a concepção de uma sociedade internacional orgânica e juridicamente organizada que atrás referi. Se assumidos por um país, esses objectivos tornam-se também seus objectivos nacionais. Entre estes objectivos estão a manutenção da paz, a defesa do direito internacional, a instauração de uma ordem internacional — e também regional — justa, a salvaguarda do ambiente à escala planetária, o combate à fome e ao subdesenvolvimento. Trata-se de objectivos nacionais que diríamos altruístas, ligados a uma estratégia mundial e não exclusivamente nacional, de preservação de um equilíbrio planetário (6).

Junto a estes objectivos perfeitamente válidos e que resultam do esforço da comunidade internacional e do avanço civilizacional e cultural, cada país mantém objectivos nacionais próprios. Estes objectivos, embora sejam comuns a muitos países, são formulados de modo próprio e exclusivo por cada um, de acordo com a sua dimensão, a sua história, a sua situação geográfica, a sua cultura, as suas preocupações tradicionais, as ameaças que o rodeiam, etc. Destes, os principais, são a sobrevivência da Nação e do Estado, a manutenção da independência e da integridade territorial, a defesa da identidade cultural, a preservação dum espaço suficiente para a livre gestão dos assuntos da comunidade nacional, a integração de modo adequado em estruturas comunitárias ou de cooperação regionais. Alguns desses objectivos têm um carácter interventivo, de afirmação nacional na cena internacional, como sejam o reforço da projecção internacional de cada país no mundo através da língua, da cultura, das artes, dos meios de comunicação, e a criação das condições ideais para manter a segurança, o bem estar e o poder de cada Estado.

(6) Um antigo diplomata britânico, Humphrey Trevelyan, em *Diplomatic Channels* (Macmillan, Londres, 1973), pág. 148, dá a seguinte formulação a esta questão: «é um interesse britânico, por exemplo, que a paz esteja assegurada, que os fortes não devorem os fracos, que as disputas internacionais, mesmo se não puderem ser resolvidas, sejam pelo menos objecto de conversações até que passe o ponto de perigo, que as armas atómicas não cheguem às mãos de qualquer país que possa ser tentado a usá-las e que o equilíbrio nuclear seja mantido, que as relações entre países capitalistas e comunistas se tornem gradualmente mais fáceis, que os países em desenvolvimento se tornem capazes de elevar o nível de vida dos seus povos, que os Governos mantenham a palavra dada, em particular os tratados e outros compromissos internacionais (...) e que respeitem em geral os princípios do direito internacional».

A determinação, em cada momento, dos objectivos e interesses dum Estado, é influenciada por factores internos — históricos, culturais, o sistema político, a situação económica, etc. — e externos — como sejam a conjuntura internacional, a situação geográfica e as políticas dos vizinhos, as influências de polos ou centros de poder, ainda que distantes, etc. Alguns destes factores, tanto internos como externos, são mais ou menos permanentes no condicionamento dum Estado, enquanto outros são mais episódicos ou contingentes, como os que se referem à personalidade dos dirigentes políticos, ao programa de um determinado partido ou às carências da máquina administrativa (1).

Tendo em conta estes condicionamentos, é geralmente possível identificar em relação a cada país quais os seus interesses centrais ou vitais e quais os que são secundários ou de menor prioridade. Esta percepção é do maior interesse para os responsáveis pela política externa, que devem saber sempre bem que orientação seguir e quais os interesses prioritários do seu próprio país e também os dos outros países com que estão em relações ou negociações.

Por outro lado, convém notar o cuidado que deve constantemente ser posto na actualização dos grandes interesses nacionais em função das alterações do enquadramento internacional. Isto é particularmente visível e importante na interpretação das ameaças sobre um país, visto que, como atrás apontei, a sua alteração é um dos aspectos mais característicos da actual situação mundial. Um excessivo apego às formulações passadas dos interesses e objectivos nacionais pode ter efeitos muito negativos.

Os grandes objectivos nacionais permanentes da política externa que acabo de referir fazem obviamente parte dum conceito alargado de defesa nacional e por aqui vemos, mais uma vez, como é estreita a ligação entre política externa, política de defesa, política económica, política educacional e cultural. Na verdade, através da política externa procura-se assegurar o máximo de influência e projecção internacional do Estado, de modo a garantir as condições ideais de desenvolvimento e afirmação do todo nacional, mas isso, por sua vez, depende em larga medida do poder, da força da coesão

(1) Sobre os factores condicionantes da política externa dum país e da determinação dos seus objectivos, ver R. P. Barston, *Modern Diplomacy* (Longman, Londres, 1988) págs. 30 e segs.

civil e ideológica da nação, da credibilidade dos poderes públicos e da riqueza que o Estado e os seus nacionais souberem criar internamente através das restantes políticas ou estratégias sectoriais. Estamos aqui num sistema de vasos comunicantes em que cada política reforça a outra e cria sinergias para o desenvolvimento do país.

Uma última observação cabe aqui sobre os objectivos a prosseguir na política externa. Esses objectivos não se esgotam na criação de condições externas favoráveis ao bem-estar e progresso económico dos povos. Há fins que são próprios da comunidade nacional como um todo, como um sujeito de direito internacional dotado de existência cultural e moral. Se assegurar o bem-estar fosse o objectivo predominante, isso poderia levar até a forma de suicídio nacional em troca de melhores condições económicas. A existência independente num Estado soberano pode ter um preço que uma comunidade pode querer pagar. Não creio necessário elaborar muito mais este conceito. Mas a existência de outros interesses de uma comunidade nacional, para além dos económicos, tem que ser tida em conta nas decisões de política externa. No caso dos países integrados em comunidades supranacionais, por exemplo, a decisão de transferir certas competências do Estado — decisão que tem óbvias vantagens políticas e económicas — obriga a um maior esforço na defesa de outros interesses nacionais e a uma maior intervenção e afirmação internacional fora dos espaços cobertos pela comunidade e para além da cooperação política que nela tenha lugar.

Creio que, pelo simples enunciado dos objectivos, fica patente a importância fulcral da acção externa do Estado numa estratégia nacional. Só com grandes riscos um país pode descurar as suas ligações externas ou deixá-las ao sabor dos acontecimentos ou das vontades individuais. Nas organizações internacionais, como nas relações bilaterais, tomam-se constantemente decisões que afectam os interesses de cada país e que este deve procurar influenciar. Daí que, nos países ocidentais, cada vez mais, os Governos se preocupem, numa base quase diária, com a condução da política externa, envolvendo nela directamente o próprio chefe do Governo ou do Estado. Na maior parte dos casos, é este que conduz directamente a política externa, ainda que não faça o mesmo, por exemplo com a política económica ou de defesa. Isto não se dá por acaso, ou porque a política externa exerça um fascínio invencível sobre os políticos; isto dá-se porque

os governos têm consciência de que estão em jogo interesses nacionais fundamentais⁽⁸⁾. Num país como o nosso, integrado numa comunidade supranacional, este primado de acção externa nas prioridades nacionais deve ser ainda mais visível, pois que as normas comunitárias reduzem o espaço nacional e fazem aumentar, por outro lado, a necessidade de afirmação nacional fora da área europeia.

Esta importância fundamental da política externa — e, portanto, da acção diplomática e dos agentes que a executam — nem sempre são bem entendidas pelas opiniões públicas — e nalguns casos até pelos políticos. Isto resulta, por um lado, de visões redutoras e passadistas da actividade dos diplomatas e, por outro, da aplicação, por vezes absurda, de critérios de rentabilidade a tarefas que não produzem lucros imediatos, ou contabilizáveis, ou que os produzem apenas indirectamente noutras áreas. É esta uma matéria da maior importância porque pode levar à redução do investimento feito na política externa com custos imprevisíveis para os interesses nacionais permanentes.

IV

Gostaria agora de falar, ainda que em termos genéricos, dos princípios ou regras que devem presidir à condução da política externa.

Na acção externa existem, obviamente, normas éticas e critérios de valorização moral que devem ser respeitados, como existem também na execução de todas as políticas nacionais por Estados que se querem considerar pessoas de bem. Não irei desenvolvê-los aqui mas convinha deixar feita esta observação preliminar.

Ao falar das regras a ter em conta na definição da política externa, vou antes referir-me às normas de eficácia que devem reger a acção externa. Tal como na estratégia militar, também na política externa podem definir-se alguns princípios ou regras básicas que devem ser seguidos. Não se trata

⁽⁸⁾ Sobre o início deste processo de maior envolvimento na política externa dos chefes do Executivo no Reino Unido e nos Estados Unidos, desde a guerra de 1914 — 1918, ver Manuel Fraga Iribarne e Rafael Rodríguez — Moñimo, *Los Fundamentos de la Diplomacia* (Editorial Planeta, Barcelona, 1977) págs. 42 e segs.

de regras imutáveis ou eternas, antes de algumas orientações flexíveis que devem ser adoptadas a cada momento e a cada circunstância, e que, de algum modo, têm sido objecto de reflexão no Ocidente, pelo menos desde a Renascença (9).

1. Em primeiro lugar, lembraria a importância de uma boa definição dos interesses a prosseguir para que a política externa tenha um conteúdo e uma utilidade.

2. Deve mencionar-se em seguida que, sendo os interesses nacionais permanentes, deve haver continuidade na sua defesa. Não quer isto dizer que a política externa deva ser imutável — pelo contrário, tem que ser flexível e adaptar-se às realidades, aos perigos e às oportunidades de cada momento — mas deve obedecer a uma certa continuidade ditada pela História e pelo bom senso. Não se ganha com rupturas e saltos bruscos, que a natureza acaba por corrigir mas que os povos pagam caro — veja-se a evolução recente na URSS e na Europa de Leste.

3. Para manter esta continuidade e firmeza na defesa dos interesses nacionais, convem procurar um consenso nacional à volta dos objectivos e métodos da política externa, de forma a que as mudanças de Governo não perturbem o desenrolar da acção diplomática. É importante manter não só a coesão institucional dos órgãos competentes nesta matéria como também a adesão e apoio da opinião pública, tendo em conta a publicidade crescente das decisões e actuações em política externa.

4. Convém ainda assegurar a coerência e articulação entre política externa e as outras políticas nacionais, já que os objectivos finais são os mesmos, e que, se harmoniosamente desenvolvidas, estas políticas se potenciam reciprocamente. Na realidade, uma das tendências recentes da evolução internacional é para uma fusão crescente das políticas interna e externa, não se sabendo por vezes onde uma acaba e outra começa.

5. Importa, por outro lado, garantir a unidade da representação e da acção externa do Estado, não só para evitar a dispersão e a descoorde-

(9) A reflexão sobre os critérios políticos da acção dos Estados não nasceu com Machiavel, embora ele marque uma ruptura com o pensamento medieval dominante na sua época e seja geralmente visto como o iniciador da visão realista das relações internacionais. Mas antes dele outros tiveram aproximações semelhantes à política internacional, a começar por Tucídides e passando por Philippe de Comynes.

nação mas também para tornar possível a máxima rentabilização dos meios utilizados.

Isto refere-se sobretudo à necessidade de coordenar a acção exterior dos diversos Ministérios. É óbvio que, em princípio, esta coordenação deve competir aos Ministérios dos Negócios Estrangeiros.

6. Os objectivos escolhidos devem ser comensurados com a dimensão e a potência dos Estados. Concepções megalómanas e excessivamente ambiciosas da política externa a seguir traduzem-se, tarde ou cedo, em desequilíbrios e crises de difícil recuperação. No caso português lembre-se, por exemplo, a evacuação de algumas praças no Norte de África por D. João III, por falta de meios para as defender, que implicitamente levava ao abandono progressivo da nossa intervenção no Norte de África, e a desastrosa opção contrária feita por seu neto D. Sebastião que terminou ingloriamente em Alcácer-Kibir ⁽¹⁰⁾.

7. Diga-se também que, se é certo que na definição dos fins da política externa há que ter em conta os meios disponíveis, é igualmente verdade que se um determinado objectivo é válido se lhe devem consagrar todos os meios necessários. Se vale a pena tentar fazer uma coisa, vale a pena fazê-la bem. Muitas vezes a política externa se torna indecisa e hesitante por não lhe serem consagrados os meios indispensáveis e essa falta de convicção e decisão política paga-se cara.

8. É importante chamar a atenção para a necessidade da concentração dos recursos existentes. Critica-se, por vezes, o facto dos países com limitados recursos financeiros e escasso pessoal diplomático quererem, por razões de prestígio, manter vastas redes diplomáticas, com missões mal equipadas e mal dotadas. Mas há outros campos em que a dispersão de meios se pode verificar. A política cultural e de cooperação, por exemplo, devem concentrar-se nos países que realmente interessam.

⁽¹⁰⁾ Ver Joaquim Veríssimo Serrão, *História de Portugal*, vol. III (Editorial Verbo, 2.ª ed., 1980) págs. 39-42 e 76-79. Jorge Borges de Macedo, *História Diplomática Portuguesa — Constantes e Linhas de Força* (Instituto da Defesa Nacional, 1987) págs. 110 e segs., salienta a necessidade de enfrentar o perigo turco sobre o Marrocos que motivou a decisão de Dom Sebastião, mas não diverge na análise das consequências, nomeadamente a perda da independência, cuja responsabilidade considera, porém, pertencer não directamente ao rei mas «ao corpo nacional dividido e inferior ao adversário».

9. As questões de política externa não podem ser consideradas isoladamente. Têm que ser vistas dentro do conjunto das questões e relações internacionais do Estado, que se condicionam e influenciam reciprocamente. Isto é ainda verdadeiro dentro das relações bilaterais dum Estado com outro — que têm que ser vistas globalmente — ou as relações com conjuntos de Estados. É esta consideração global dos problemas que permite fazer valer ao máximo os interesses nacionais, sacrificando o acessório ao essencial. A política externa não conciste em escolher soluções feitas para cada problema — que não existem — mas em conciliações possíveis de vários interesses contrapostos no conjunto das relações do Estado com outro ou outros países.

10. Há vantagem em organizar e manter uma programação das actividades, ainda que muito flexível em relação aos temas e objectivos de maior interesse para o Estado. E isto porque a acção externa é intensa e descontínua, misturando-se constantemente questões secundárias, ou apenas importantes para outros, e decisões e visitas de rotina, com o tratamento de questões fundamentais para o Estado, tudo num calendário absorvente, e há o perigo de a pressão dos acontecimentos fazer esquecer as prioridades duma política externa. O objectivo aqui deve ser o não perder nunca de vista os verdadeiros objectivos da política do país ⁽¹⁾.

11. A firmeza e a coerência dos objectivos não podem dispensar a demonstração de flexibilidade quando necessário. Qualquer linha estratégica parte do pressuposto duma determinada situação política e económica internacional e determinados comportamentos dos outros actores na cena internacional que, eles também, definem e executam políticas externas próprias. Há que ter sempre isto em conta e efectuar as necessárias correcções na estratégia que se pretende desenvolver, visto que não se trabalha no vácuo mas, pelo contrário, numa atmosfera saturada de presenças e influências.

⁽¹⁾ Valéry Giscard d'Estaing, em *Le Pouvoir et la Vie* (Livre de Poche, Paris, 1989) págs. 120 e 121 refere esta característica na actividade tanto de De Gaulle como de Jean Monnet: «fixavam-se um objectivo, geralmente colocado a uma certa distância no tempo. Em seguida punham em acção os meios, todos meios, para o atingir. Nunca havia confusão, em qualquer deles, entre o fim da acção e a análise das suas modalidades. Quanto às circunstâncias do momento, podiam complicar ou atrasar o processo, no limite podiam impôr um desvio, mas nunca punham em causa o objectivo final».

12. Pelo atrás dito, fica bem patente a importância de conhecer bem e avaliar correctamente quais os objectivos fundamentais e quais as questões mais importantes para os parceiros internacionais dum Estado. A vida internacional é feita de acomodações de interesses e para poder realizar as cedências mínimas há que conhecer qual o valor que lhes atribuem os outros.

13. Num momento em que tudo passa na comunicação social, o bom uso desta torna-se fundamental tanto para correcta informação da própria opinião pública e para prevenir a sua desinformação como para actuar junto das opiniões públicas de outros países que, cada vez mais, têm voz e voto em matéria de política externa.

14. Finalmente, creio também importante ter uma correcta perspectiva temporal no planeamento e execução da política externa. Uma tendência profundamente humana, que todos partilhamos, é para ver em cada momento da história a sua culminação e em cada cristalização episódica duma determinada relação de forças internacional uma fórmula eterna, um arquétipo fixo das relações internacionais. Há um ano, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros britânico, Sir Geoffrey Howe, proferiu um discurso de cerca de 20 minutos em que chamou a atenção para o facto de se toda a história do mundo estivesse comprimida na duração do seu discurso, as primeiras formas de viver teriam aparecido ao fim de sete minutos, a vida autónoma de plantas e animais ao fim de 15 minutos e os nossos antepassados humanos apenas apareceriam nos últimos segundos ⁽¹²⁾.

É grande a inconsciência que nos faz prever a permanência das nossas formas de organização social ou internacional. A divisão da Europa Ocidental e Oriental, vê-mo-lo agora, não foi eterna — durou pouco mais de 40 anos. Como serão a Europa e o Mundo dentro de outros 40 anos ⁽¹³⁾?

Não quis aqui esgotar a enunciação dos princípios ou regras a que deve obedecer a definição ou aplicação duma política externa ao serviço dos interesse nacionais. Pretendi apenas tentar um esforço de arrumação

⁽¹²⁾ *Down to Earth Diplomacy* (Foreign and Common Wealth Office, Londres, 1988), discurso no banquete diplomático em 15-6-88, págs. 29-30.

⁽¹³⁾ Com agudo sentido da História Jean Monnet, em *Mémoires* (Fayard, Livre de Poche, aris, 1988), pág. 788, notava que «as nações soberanas do passado já não são o quadro onde se podem resolver os problemas do presente. E a própria Comunidade não é mais que uma etapa em direcção às formas de organização do mundo de amanhã».

de alguns dos principais critérios de eficácia que não devem ser esquecidos pelos políticos e diplomatas.

Muitos outros destes princípios ou critérios seria ainda possível elencar. Apenas a título indicativo, poderei, por exemplo, indicar alguns dos princípios específicos a ter em conta em relações em que haja desproporção de forças entre dois países ou entidades na cena internacional. Numa relação desse tipo é conveniente que a parte mais fraca tenha em atenção as seguintes orientações:

1. Reforçar os seus pontos vulneráveis.
2. Procurar alianças e apoios que compensem a debilidade relativa.
3. Não se isolar no relacionamento com o parceiro mais poderoso — procurar que formas de integração ou associação com o país mais forte se dêem apenas em conjuntos mais vastos.
4. Não criar, em relação a esse parceiro, dependências excessivas ou exclusivas.
5. Conhecer os limites do relacionamento aconselhável e, dentro destes limites, manter relações cordiais, amigas, até íntimas.
6. Não irritar, desnecessariamente, o país com mais força nem provocar a sua inveja ou cobiças desnecessárias.
7. Tirar partido do direito internacional e dos princípios das organizações internacionais em que se está integrado para dar cobertura moral e jurídica aos interesses nacionais.
8. Conhecer bem o adversário e não tentar explorar as suas fraquezas internas nem contar demasiado com a sua boa vontade ou respeito pela legalidade internacional.

Trata-se apenas dum esboço genérico e exemplificativo dum quadro de princípios para um relacionamento desigual, sem pretender dar-lhe agora aplicação directa ou imediata a qualquer situação específica.

V

Voltemos ao conceito de diplomacia como o instrumento privilegiado ao serviço da política externa. A diplomacia — isto é a actuação dum Estado no exterior através de agentes seus como tal acreditados perante

outro Estado ou perante organizações internacionais — não é o único meio de actuação pacífica ao serviço da política externa.

É oportuno mencionar aqui quais os restantes instrumentos ao serviço duma política externa. O Embaixador Calvet de Magalhães ⁽¹⁴⁾ divide-os em pacíficos e violentos.

Seriam instrumentos pacíficos a negociação directa — entendida como negociação sem intermediários, feita directamente pelos responsáveis políticos dos Estados — a diplomacia e a mediação — sendo esta última uma negociação entre dois Estados levada a cabo pelos representantes dum terceiro Estado. Seriam ainda instrumentos pacíficos da política externa as actividades de propaganda, a espionagem, a intervenção económica unilateral e a intervenção política unilateral.

Como instrumentos violentos da política externa teríamos a dissuasão, a ameaça, a guerra económica, a pressão militar e, finalmente, a guerra.

Como todas as classificações, esta deixa também algo a desejar já que as fronteiras da realidade são sempre fluidas e pouco claras. Basta notar que a propaganda — ou seja a divulgação de idéias favoráveis à política externa de um país junto de outro — pode ter um elemento de agressão quer contra o país objecto da propaganda, quer contra um terceiro país. Por seu lado, a espionagem utiliza agentes secretos e meios ocultos ou ilegítimos para colher informações — o que sem ser um meio violento também não é tão pacífico como isso. Quanto à intervenção económica e política, elas podem revestir-se de formas que as aproximem da ameaça ou da guerra económica. A dissuasão, classificada como meio violento, pode ser antes vista como instrumento de paz e como tal foi utilizada com êxito pelo Ocidente em relação ao Pacto de Varsóvia. Observe-se, por último, que os chamados meios violentos de política externa podem ser accionados, pelo menos em parte, por canais diplomáticos. O Ultimato Inglês, sem dúvida uma forma de ameaça, foi entregue pelo representante diplomático britânico em Lisboa e preparado pelo Foreign Office. As sanções económicas, que são o exemplo mais típico da guerra económica, são decididas pelos Governos com total intervenção das suas máquinas diplomáticas, seja bilateralmente, seja em órgãos como a ONU ou em organizações regionais.

⁽¹⁴⁾ *Ob. cit.*, págs. 25-27.

A realidade é tão complexa que pode mesmo constatar-se a utilização de meios pacíficos ao serviço duma política agressiva, tal como há meios violentos ao serviço de políticas pacíficas.

Quer isto dizer que não há classificações perfeitas, mas apenas classificações úteis. Desta classificação podemos retirar que a diplomacia é o meio normal e essencialmente pacífico de executar uma política externa. O outro meio seria a negociação directa entre os Governos das matérias que lhes interessam. Num sentido lato e vulgar, porém, podemos também considerar como diplomacia estes contactos entre dirigentes políticos.

Na verdade, há uma participação crescente dos membros do Governo na execução da política externa, o que é um facto novo na vida internacional e vem tornar difícil a distinção entre o papel dos governantes e dos diplomatas na execução da política externa. Com o desenvolvimento das comunicações e transportes e com o próprio alargamento e intensificação das relações internacionais, multiplicaram-se, sobretudo nos últimos anos, os encontros entre Ministros dos Negócios Estrangeiros e também entre Ministros de outros sectores.

Por outro lado, os próprios contactos entre Chefes de Governo passaram a ser um facto irrecusável e corrente. Além de cimeiras no âmbito de organizações internacionais — no nosso caso, há semestralmente um Conselho Europeu — realizam-se com cada vez mais frequência cimeiras bilaterais.

É impossível, nesta situação, manter a distinção entre uma «diplomacia pura», que pertenceria aos diplomatas, e os contactos directos entre dirigentes políticos. São realidades entre as quais não há fronteiras e nada permite definir onde acaba uma e começa outra. Na verdade, estes dois tipos de actuação são idênticos em essência. Mesmo conceptualmente, a distinção seria artificiosa — tanto os Ministros como os diplomatas são agentes do Estado e actuam como tal em relação a outros Estados. Qualquer negociação internacional iniciada e conduzida por diplomatas pode terminar com a assinatura de um acordo ou com negociações suplementares entre políticos. Na realidade, tudo se passa como se, para além das categorias tradicionais de diplomatas, tivessem surgido novas categorias de agentes do Estado nas suas relações exteriores: os Secretários de Estado e os Ministros. Nas suas missões ao serviço do Estado, estes novos actores seriam o que anteriormente se denominaria «enviados extraordinários».

Têm, sobretudo, intervenção na conclusão de negociações e assinatura de acordos ou na iniciativa de medidas de aproximação entre países. As fundações em que assentam esses acordos e o desenvolvimento dessas iniciativas são, geralmente, construídas pelos diplomatas ou técnicos.

Por outro lado, a distinção entre o que é político e o que é diplomático é também esbatida na parte que respeita à definição e orientação da política externa. Se aos políticos compete decidir e orientar e aos diplomatas executar, é igualmente verdade que a decisão política se baseia em informações prestadas pelos diplomatas e na avaliação destas feita nos Ministérios dos Estrangeiros por diplomatas profissionais. Os diplomatas devem também sugerir e aconselhar certos cursos de acção (sobretudo se a sua credibilidade for reconhecida pelo poder político). Daí que a diplomacia não tenha um cariz exclusivamente técnico ou executivo mas também uma participação na formulação da política externa.

Os inconvenientes da negociação directa entre chefes políticos são muitas vezes lembrados: a intervenção de simpatias ou antipatias entre eles; a influência de constrangimentos ambientais nessas negociações; o fazer surgir expectativas internas que, depois, são desiludidas: a falta de margem de manobra ou de possibilidade de recuo em relação a compromissos assumidos sob pressão; o possível crescimento da tensão internacional em consequência de cimeiras falhadas; etc (15). Em contraste, apontam-se as vantagens da negociação por agentes diplomáticos: discretas, entre profissionais, em que os Governos, no final, podem sempre renegar os resultados a que se chegou e fazer recomeçar a negociação.

Não é útil, no entanto, alargarmo-nos sobre estes possíveis inconvenientes dos contactos entre altos dirigentes políticos, não só porque eles passaram a ser um dado corrente, normal, da vida internacional, como também porque esses contactos têm óbvias vantagens na resolução de diferendos e na criação dum clima internacional mais estável e distendido. Por outro lado, o acréscimo de cimeiras e encontros ministeriais conduziu à

(15) Entre os autores críticos deste tipo de diplomacia veja-se, por ex., George F. Kennan, *Russia and the West under Lenin and Stalin* (Little, Brown and Company, Boston, 9.ª edição) pág. 129, que refere alguns dos «defeitos inerentes ao que poderíamos chamar diplomacia de cimeira». Uma síntese dos inconvenientes mais apontados aos contactos directos entre Chefes políticos figura em J. Calvet de Magalhães, ob. cit., págs. 81 e seguintes.

sua rotinização e a uma sua melhor preparação, com agendas cuidadosamente elaboradas e temas estudados e negociados previamente.

De resto, com o desenvolvimento das comunicações e dos transportes, os contactos directos entre Administrações centrais multiplicaram-se nos últimos anos, mesmo a nível de funcionários. Hoje em dia, são frequentes as visitas recíprocas destes funcionários, para consulta política ou para negociação, enquanto que em certos quadros regionais — como o da cooperação político europeia — estão institucionalizadas reuniões periódicas frequentes.

Uma palavra ainda para referir aqui, ainda que muito brevemente, as funções asseguradas pelas Missões diplomáticas permanentes no estrangeiro.

Segundo a Convenção de Viena, em primeiro lugar, cabe-lhes assegurar a representação do Estado no estrangeiro, tanto formalmente, perante as Autoridades junto das quais estão acreditados, como, de um modo geral, perante a sociedade e entidades locais. O Embaixador deve ser o representante visível do país que o envia e o primeiro interlocutor do Governo e Administração junto dos quais trabalha, bem como das entidades e personalidades locais.

Em segundo lugar, cabe às Missões diplomáticas uma actividade de informação do seu Governo sobre os acontecimentos políticos, económicos, militares, científicos, culturais, etc, do país em que está acreditado que tenham relevo e importância para a política externa do seu Governo e para as relações bilaterais. Dada a vastidão das informações disponíveis, espera-se do diplomata um trabalho de selecção e interpretação em que prime a qualidade sobre a quantidade.

Em terceiro lugar, cabem aos diplomatas funções de negociação, ou seja de concertação dos interesses do seu país com os de outros Estados. Este trabalho pode ser feito formalmente, com vista à assinatura de tratados ou acordos internacionais, ou informalmente para conciliar interesses opostos ou divergentes.

Em quarto lugar, cabem ao diplomata funções de promoção das relações económicas, culturais e políticas entre o seu país e o país em que está acreditado, o que incluiu também a promoção da imagem do seu próprio país.

Em quinto lugar, cabem ao diplomata funções de protecção dos interesses do seu país e dos seus nacionais no estrangeiro. Pode-se incluir aqui a prática de actos administrativos em favor dos cidadãos do seu país, como extensão dos serviços públicos nacionais. Estas funções estão cometidas em especial aos Consulados.

A rede de Missões diplomáticas e consulares é coordenada, orientada e complementada pelos serviços centrais do Ministério dos Negócios Estrangeiros, que podemos dizer funcionam como Estado Maior da actividade externa do país.

Como vimos, a sociedade internacional e as relações internacionais são eminentemente dinâmicas. Mas já Harold Nicolson, no seu estudo clássico sobre a diplomacia, criticava a tendência para acentuar a oposição entre velha e nova diplomacia, defendendo que, mais que «contrastes de princípio ou de método, o que ocorreu foi que a arte de negociação se foi ajustando paulatinamente às mudanças registadas nas condições políticas» (16). Na verdade, a diplomacia tem constantemente que se adaptar às novas circunstâncias e o que era diplomacia moderna em 1920 era antiquíssima em 1950 e arqueológica hoje em dia. O conceito de modernidade é constantemente invocado mas, como vimos, não toca a essência da acção diplomática. É óbvio que os serviços diplomáticos e os diplomatas têm de manter-se actualizados em termos de conhecimentos e de utilização de tecnologias e que lhes incumbem novas tarefas a desempenhar com outro estilo. Mas permanece a utilidade da diplomacia em si, se é que não ganhou em importância, embora com novas formas e novas competências (17). Note-se que se multiplicou nas últimas décadas tanto o número de missões internacionais como de diplomatas, o que não indica nem uma função, nem uma classe em vias de extinção.

(16) Harold Nicolson, *La Diplomacia* (Fundo de Cultura Económica, México).

(17) Um bom resumo das diferenças mais salientes entre velha e nova diplomacia figura em R. P. Barston, *ob. cit.*, pág. 3-8.

O diplomata tende, hoje em dia, a ganhar alguma especialização geográfica ou em certas matérias, em muitos serviços diplomáticos. Ele não é nem deve ser, no entanto, um técnico, como os de outros Ministérios e Serviços Públicos, mas um profissional da função específica que lhe foi confiada. Esta exige conhecimentos, experiência, formação técnica e qualidades pessoais aos profissionais da diplomacia que, no seu conjunto, identificam e justificam a sua permanência nos tempos actuais.

G. Santa Clara Gomes

Representante Permanente de Portugal
junto do Conselho da Europa