

### **Gonçalo Santa Clara Gomes**

Foi à saída do Portugal-Inglaterra. Ganhámos 3-2. Na euforia da vitória, um jornalista de uma rádio perguntou-me se não achava que os nossos jogadores eram melhores embaixadores de Portugal que os diplomatas. Não parecia ter-lhe ocorrido que, se cada um dos portugueses, em certo sentido, «representa» o país, a função dum diplomata é muito diferente; e que seria tão insólito pôr Figo a negociar acordos bilaterais, ou que a França se fizesse representar no COREPER por Zidane, como mandar diplomatas para os relvados revestidos da camisola das quinas.

Mas a extravagância jornalística não é só portuguesa: na mesma altura, um jornal holandês proclamava que as tulipas eram os melhores embaixadores dos Países Baixos. Vêem-se aqui as diferenças culturais entre os dois países: enquanto o português enviaria para cada capital, a expensas do erário público, um «onze» nacional com o seu complemento de suplentes, massagistas e técnicos, o holandês, pragmática e economicamente, mandaria apenas umas dúzias de bolbos, ao cuidado de um jardineiro de Keukenhof.

Quero crer que esta incompreensão generalizada e inocente – mas nociva – do trabalho diplomático terá sido uma das razões que levaram o Embaixador Calvet de Magalhães a publicar *A Diplomacia Pura*. O livro, embora assente numa séria base teórica e compreendendo um acervo largo de informações, é límpido e muito acessível. Nele o autor explica com clareza a evolução histórica da diplomacia, algumas variantes actuais (normais e patológicas) desta actividade, responde a críticas que lhe são dirigidas e descreve, em síntese, os elementos constitutivos da actividade diplomática. Numa carta que dirigiu ao Embaixador Calvet de Magalhães, incluída no prefácio da última edição da obra, George Kennan destaca justamente a importância do livro num momento em que certos desenvolvimentos recentes «têm levado a obscurecer e, em certos casos, a levar o público a duvidar do valor das tradicionais instituições da diplomacia»<sup>1</sup>.

Na verdade, o problema da ignorância sobre o sentido e natureza da actividade diplomática é português mas é também universal: a evolução da sociedade internacional, as novas possibilidades de contactos e interacção abertas pela globalização das relações internacionais, o facto dos anteriores paradigmas nesta matéria serem confusamente postos em causa, contribuem, entre outros factores, para a incompreensão da necessidade de instituições e práticas com raízes – como o Embaixador Calvet de Magalhães bem acentua – num passado remoto.

Essas origens antigas, e a imagem persistente de certos aspectos formais de actividade diplomática no século XIX, criaram uma ideia distorcida sobre o instrumento de execução da política externa que é a diplomacia. Ao dar uma visão completa, quase intemporal, da diplomacia, ao marcar bem a sua especificidade e ao destacar a sua permanente utilidade, o Embaixador Calvet de Magalhães deu um importante contributo para o esclarecimento da opinião pública interessada, numa obra que, no género, é única em português.

Mas creio que o livro se dirige, também, a um público mais circunscrito e ainda mais influente na definição e execução da política externa do Estado – os políticos e os fazedores de opinião. A dialéctica entre o que

é político e o que é diplomático, a separação clara das duas esferas, percorre toda a obra. Ela aparece na própria formulação do conceito de diplomacia como «um instrumento da política externa, para o estabelecimento e desenvolvimento de contactos pacíficos entre os governos de diferentes Estados, pelo emprego de intermediários, mutuamente reconhecidos pelas respectivas partes»<sup>2</sup>, entendendo-se que esses intermediários são agentes da administração – os diplomatas.

Como corolário, excluem-se do âmbito da diplomacia pura os contactos directos entre os responsáveis políticos, que constituiriam uma categoria à parte entre os instrumentos da política externa, e que o Embaixador Calvet de Magalhães, na sequência de uma longa lista de ilustres percursores, considera encerrarem riscos para os interesses dos países envolvidos<sup>3</sup>. Em compensação, o Embaixador Calvet de Magalhães exclui também do âmbito de acção da diplomacia, vista como instrumento de execução, a eventual intervenção de diplomatas na formulação da política externa: o agente diplomático, quando intervém na construção de uma dada política externa «não age como diplomata mas como político ou conselheiro político»<sup>4</sup>. Ficam bem separadas as águas nesta conceptualização em que assenta a teoria do Embaixador Calvet de Magalhães.

Vejo na teoria da diplomacia pura uma preocupação de rigor conceptual e de identificação dos elementos característicos essenciais da actividade diplomática, ao lado do interesse prático de assegurar, na actuação dos diplomatas, profissionalismo e eficácia isentos de contaminações políticas ou partidárias que poderiam prejudicar uma actividade que deve reger-se por altos padrões de serviço do Estado. Não creio existir aqui qualquer dúvida ou receio sobre a competência ou capacidade dos políticos, antes a constatação do que é óbvio, isto é, que essa competência e capacidade existem numa esfera própria, a da política, e que valeria para a política externa o que vale, por exemplo, para a da defesa, onde a ninguém ocorreria confiar as Forças num teatro de operações ao comando directo do responsável civil da pasta.

Mas o paralelo que acabo de traçar não se aplica integralmente. A participação de políticos em negociações internacionais traz um contributo próprio, distinto: por um lado, facilita e apressa a conclusão das conversações, já que os políticos podem decidir, por outro, torna mais visível, sensível, o poder dos Estados nessas negociações. As duas características envolvem perigos, ao lado de vantagens, mas ambas explicam que o fenómeno seja crescente e imparável. O Embaixador Calvet de Magalhães reconhece que a intervenção de políticos em actividades de execução da política externa é crescente<sup>5</sup>. Mas a confusão é tão generalizada que, com ironia certamente não intencional, a capa da segunda edição portuguesa de *A Diplomacia Pura* é ilustrada com a reprodução dum quadro sobre o Congresso de Viena, em que figuram Metternich e Castlereagh, documentando um momento de diplomacia «impura» que marcou a história.

Também a não inclusão das intervenções de diplomatas na definição da política externa no conceito de diplomacia pura se torna difícil de aceitar sem reservas. O próprio Embaixador Calvet de Magalhães, ao longo duma brilhante carreira, deu um contributo inestimável para a definição e adopção duma das estratégias de política externa de Portugal mais frutuosas e que continua a ser seguida no momento actual – a da internacionalização da economia portuguesa, através da plena participação nas instituições internacionais e europeias do pós-guerra e na construção de regimes de âmbito económico e comercial. Seria difícil aqui separar o executor do conceptor, tão indissociáveis parecem as duas funções.

Dum ponto de vista teórico surgem também dificuldades, tanto na exclusão dos políticos da actividade diplomática, como na não inclusão entre as tarefas diplomáticas da formulação da política externa. A primeira é como classificar contactos em que participam um diplomata e um político: quando Kissinger, Secretário de Estado, recebia Dobrynin, embaixador soviético, se este último fazia diplomacia, o primeiro

que fazia? A segunda é que o trabalho nos serviços centrais do Ministério está tão ligado à concepção, definição e orientação de política externa que é difícil vê-lo como de pura execução – talvez por isso, o livro em análise, ao definir os elementos constitutivos da actividade diplomática, toma em conta apenas a que é desenvolvida pelas Embaixadas e Missões no exterior, não mencionando senão de passagem as importantíssimas funções dos Ministérios em que os diplomatas passam uma parte importante da sua carreira.

Pode-se certamente preferir uma outra aproximação teórica sem com isso diminuir a importância do contributo do Embaixador Calvet de Magalhães. Ele foca, precisamente, o que é específico, a regra, a actividade diplomática mais normal. E a separação da concepção e definição de objectivos e planos de acção das tarefas de execução daqueles planos encontra apoio, por exemplo, na teoria da gestão das grandes empresas, que destaca os perigos da microgestão pelos mais altos responsáveis e a necessidade de separar a definição da política da parte operacional. Esta distinção tem grande utilidade, qualquer que seja a natureza da actividade que, num momento dado, seja confiada a determinadas pessoas no seio de uma organização.

Para além dos leitores que atrás referi, *A Diplomacia Pura* dirige-se a um público específico e especializado: os diplomatas, os candidatos a diplomata e os estudantes de Relações Internacionais. Sublinhou George Kennan que o livro deveria ser «leitura básica e obrigatória em todas as instituições americanas em que a natureza, os usos e as modalidades da diplomacia são matérias de ensino»<sup>6</sup>. Para alguém como o Embaixador Calvet de Magalhães, para quem a formação teórica e técnica dos diplomatas é uma preocupação assumida, tornou-se imperativo – e devemos agradecer-lhe – dotar os futuros diplomatas dos meios indispensáveis, até então inexistentes, para aprofundarem os conhecimentos que a profissão exige. Na escassez da nossa produção teórica e didáctica sobre Relações Internacionais, tanto este livro, como o utilíssimo *Manual Diplomático*<sup>7</sup>, são obras pioneiras e que estão na base, creio, do recente surto de trabalhos neste domínio.

O trabalho teórico do Embaixador Calvet de Magalhães tem, assim, uma dimensão didáctica que acaba por permear a obra e torná-la ainda mais útil. Ao longo da exposição, o rigor doutrinal não tolhe a expressão de conselhos e orientações de aplicação prática, na linha aliás duma sabedoria diplomática com raízes nas reflexões e trabalhos dos seus ilustres precursores de mais antigos tempos. Na diplomacia estamos, de resto, num domínio que releva do serviço do Estado, da defesa dos seus interesses, com implicações directas em questões de natureza ética e jurídica que derivam duma colaboração que a todos é exigida para manter a paz. É preciosa a contribuição que, neste particular, traz um livro tão repassado de saber histórico e de experiência vivida como é *A Diplomacia Pura*.

Essa sabedoria assenta numa concepção da ordem internacional e do bem comum da humanidade que são visíveis, no meu entender, na obra, embora o autor não as tenha querido explicitar. Na verdade, Calvet de Magalhães preocupou-se em distinguir a teoria da diplomacia da da política externa e, por maioria de razão, das da política internacional e das relações internacionais. Mas na sua obra transparecem alguns elementos que caracterizam uma visão clara das relações e da ordem internacionais. Não tentarei sistematizar o que o autor não quis desenvolver mas indicarei sumariamente algumas ideias que me parecem centrais no pensamento do Embaixador Calvet de Magalhães: o princípio da igualdade dos Estados (ilustrado pelo exemplo da contribuição do Marquês de Pombal para a definição das precedências dos chefes de Missão e, noutro passo da obra, pela saborosa história da entrevista dum encarregado de negócios português com o Secretário Geral do Quai d'Orsay)<sup>8</sup>; a dignidade e importância das funções dos

diplomatas; o papel fundamental destes na manutenção da paz, através da construção duma rede de contactos, laços e acordos; as vantagens da cooperação entre Estados, cooperação vista como mutuamente benéfica; a guerra como catástrofe que põe fim à actividade diplomática normal e, em certo sentido, representa o seu falhanço.

Nesta concepção há um elemento quase não mencionado – o poder. Calvet de Magalhães exclui da actividade diplomática a ameaça do emprego da força, junto com a estratégia de dissuasão, a guerra económica, a pressão militar e, naturalmente, a guerra<sup>9</sup>. Tudo seriam instrumentos violentos da política externa, em contraste com o instrumento pacífico que é a diplomacia. Mas o poder, sob as suas múltiplas outras formas, não é valorizado nas considerações que faz, nomeadamente sobre a negociação internacional. O autor sabe que, como diz E. H. Carr, «o poder é sempre um elemento essencial da política»<sup>10</sup>. Como usar ou não o poder de um Estado é parte essencial da sua estratégia nacional. Mas, na sua concepção pura da diplomacia, Calvet de Magalhães não o inclui expressamente nas suas considerações – deixa isso para uma teoria da política externa que, essa sim, tem necessariamente de ocupar-se da valorização e da utilização do poder. Ao fazê-lo, além de manter a coerência teórica da obra, recusa aceitar o poder (ou a falta dele) como alibi: há funções e tarefas dos diplomatas que devem ser realizadas quaisquer que sejam as circunstâncias e as dificuldades. Na sua acção o diplomata valer-se-á, implícita ou explicitamente, de todos os meios legítimos ao seu alcance, entre os quais se conta o poder político e económico dum Estado. Mas usará sempre a razão, invocará o Direito, argumentará com valores internacionalmente aceites, valorizará os interesses comuns, promoverá a cooperação em benefício mútuo, na certeza de que, na sociedade internacional actual, há espaço suficiente para que todos ganhem com relações diplomáticas que se desenvolvem em termos de igualdade e respeito mútuo.

Em resumo, diria que *A Diplomacia Pura* é um livro de indiscutível mérito teórico que, por isso mesmo, merece e suscita a reflexão e a discussão dos interessados. É também uma obra inovadora em Portugal, onde surgiu como pioneira dum esforço indispensável de elaboração teórica sobre as Relações Internacionais. É ainda um trabalho didáctico de valor para a formação dos que se dedicam, ou dedicarão, à política externa, tanto à sua elaboração como, sobretudo, à sua execução. E é, finalmente, um livro que contém uma sabedoria prática, nascida do estudo, da reflexão e da experiência, e inspirado por uma visão do mundo e das relações entre Estados que valoriza o papel da razão, do Direito, da moral, dos interesses comuns e da cooperação; e que, para a servir, necessita de diplomatas à altura da sua missão.

---

<sup>1</sup> Cit. in José Calvet de Magalhães, *A Diplomacia Pura*, segunda edição, Venda Nova, Bertrand Editores, 1996, pp. 10-11

<sup>2</sup> *Ibid.* p. 90.

<sup>3</sup> *Ibid.* pp. 85-87.

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 91.

<sup>5</sup> *Ibid.* p.74.

<sup>6</sup> Cit. *ibid.* p. 10.

<sup>7</sup> José Calvet de Magalhães, *Manual Diplomático*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1985.

<sup>8</sup> José Calvet de Magalhães, *A Diplomacia Pura*, pp 68-69 e 132-133.

---

<sup>9</sup> *Ibid*, p. 30.

<sup>10</sup> 10 E. H. Carr, *The Twenty Years Crisis – 1919-1939*, Londres, Macmillan, 1981, p. 97