

ASPÉCTOS DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DIPLOMACIA OCIDENTAL

João Batista Pinheiro Cabral

da Universidade de Brasília

O terceiro quartel do século vinte registra uma profunda alteração na atitude de grupos políticos dissidentes, bem como de alguns governos, em relação às instituições diplomáticas tradicionais. Já nas décadas de 50 e 60 casos de sequestro e/ou assassinato de representantes diplomáticos deixaram de ser raridade. Na década de 70 intensificaram-se os ataques de grupos dissidentes (armados e desarmados), formados de adversários políticos e ideológicos dos regimes vigentes em alguns países, contra consulados, embaixadas e contra membros do corpo diplomático. Esses atentados podem ser caracterizados como atitudes drásticas visando o descrédito de governos, ou como formas sensacionalistas de apresentação à opinião pública mundial, das causas pelas quais dizem lutar os dissidentes. Esses atos têm sido interpretados, também, como formas de protesto contra posições políticas, ideológicas e econômicas assumidas pelos governos nacionais dos militantes ou pelos governos de cujas sedes e pessoal diplomáticos eles se apoderaram pacificamente ou, mais frequentemente, pela força.

Os recentes casos de invasão de embaixadas e consulados no Irã, na Colômbia, no México, na Inglaterra, na Holanda, em países da América Central e em Cuba, são exemplos disso.

Não iremos discutir aqui, todavia, os motivos, ou os efeitos imediatos que esses ataques produziram ou produzirão, nem as reações dos governos neles envolvidos. Gostaríamos, em vez disso, de apresentar um breve retrospecto histórico da instituição por eles ameaçada, isto é, a própria Diplomacia.

A Diplomacia tem uma longa e interessantíssima história. Referências às atividades diplomáticas encontram-se já nos antigos escritos dos Sumérios. A palavra Diplomacia, porém, é uma palavra do século XVIII, e chegou até nós através do Francês, vindo da palavra grega Diploma (que significa dobrado ou enrolado), numa clara referência aos papéis dobrados ou enrolados, que caracterizavam os documentos de Estado conduzidos por emissários no desempenho de funções diplomáticas. O **Oxford English Dictionary** oferece a seguinte definição: "condução das relações internacionais por meio de negociações; método pelo qual as relações são acertadas e conduzidas por embaixadores e enviados especiais; ocupação ou arte do diplomata". Esta definição nos parece aceitável porque se refere enfaticamente ao método e não ao objeto da negociação que é a finalidade da atividade diplomática.

As práticas diplomáticas que mais influenciaram o desenvolvimento da Diplomacia na Europa Ocidental foram, sem dúvida, as herdadas da Grécia Antiga, do Império Romano e do Império Bizantino. A forma mais antiga de atividade diplomática é a chamada "missão especial". O enviado era, geralmente, mandado ao exterior com certos objetivos limitados e específicos, e deveria retornar ao seu país de origem tão logo se desincumbisse da missão que lhe fora confiada por um potentado, para prestar contas pessoalmente. Este foi o sistema diplomático que funcionou a contento enquanto existiram no mundo grupos de Estados mais ou menos estáveis, sujeitos à crises temporárias, passageiras, e que aceitavam mutuamente o princípio do direito de existência e sobrevivência de todos os Estados membros do grupo.

No turbulento alvorecer da Renascença Italiana, quando as alianças entre os Estados da península itálica se alteravam frequente e repentinamente, criou-se a necessidade premente de um sistema diplomático capaz de suprir um volume maior e mais preciso de informações diplomáticas para orientação de cada corte. Tornou-se então inadequada a diplomacia dos "enviados especiais" e surgiu a imperiosa necessidade do estabelecimento de representações fixas nas várias cortes da península. Os primeiros enviados diplomáticos com residência fixa no exterior surgem, por essa razão, no final do século XIV, na Itália. No resto da Europa — que à época da Renascença ainda era dominada por monarcas imbuídos de ambições dinásticas e territoriais — o estabelecimento de enviados com residência fixa só veio a ocorrer em meados do século XV. As monarquias européias (fora as da península itálica) tiveram suas primeiras experiências com os enviados de residência fixa com os embaixadores da corte papal de Roma, pois a Igreja necessitava manter-se bem informada a fim de desempenhar o papel de entidade supra-nacional que lhe foi característico na época.

O soberano do Reino de Aragão, Ferdinando, futuro consorte da Rainha Isabel de Castella, foi o primeiro monarca europeu não italiano a designar embaixadores residentes em várias cortes européias, isto entre os anos de 1480 e 1490. Com as pressões diplomáticas geradas pelas guerras italianas e pelas contínuas lutas dinásticas que se desenrolaram nos séculos XV e XVI criou-se o clima propício para o estabelecimento definitivo do sistema diplomático baseado na figura do embaixador de residência permanente no país onde representava os interesses de seu soberano. A Inglaterra, porém, já aderira a essa prática diplomática no período Henrique VII (1457-1509), que, no último ano do seu reinado, nomeou embaixadores ingleses para várias cortes européias, além da corte papal em Roma. Como decorrência das missões diplomáticas permanentes surgiu a necessidade de se criar, também, as Chancelarias, repartições especializadas em assuntos diplomáticos, capazes de fornecerem aos governos e aos embaixadores assessoramento e apoio indispensáveis à formulação e execução de política externa.

Como o mundo medieval foi dominado pela religiosidade, o embaixador medieval europeu tinha responsabilidades primordiais para com o Cristianismo. Suas prerrogativas e privilégios diplomáticos eram respeitados somente enquanto eles se comportassem

de acordo com os padrões do Cristianismo, ou seja, da Igreja. Com o Renascimento e com o fortalecimento das monarquias nacionais, um novo **ethos** se impôs. Agora, o embaixador tem obrigações primordiais para com o seu soberano e não somente para com a Igreja. O advento da Reforma e o abalo das relações entre o Vaticano e algumas monarquias europeias trouxeram sérios problemas para o instituto das imunidades diplomáticas, pois os embaixadores exigiam o direito de culto e adoração de acordo com as preferências religiosas de seus soberanos. Essas preferências nem sempre coincidiavam com as dos países que os hospedavam. Essa exigência era, muitas vezes, inaceitável por parte de alguns soberanos. A recusa de embaixadores considerados heréticos, ou de oferecer-lhes adequada proteção e imunidades, assim como problemas criados em decorrência do apoio dado por embaixadores protestantes e católicos (em nome de seus respectivos soberanos) às minorias religiosas com as quais se identificavam, provocaram um virtual rompimento das relações diplomáticas entre os países do Norte e do Sul da Europa. Com o cisma religioso do século XVI, porém, a maioria dos monarcas passou a aceitar a liberdade religiosa dos diplomatas. O reconhecimento desse direito, e mais o privilégio de construir-se capelas e templos de acordo com a religião dos embaixadores nas sedes diplomáticas foi o preço pago para o restabelecimento de relações efetivas e plenas entre os Estados do Norte e do Sul da Europa depois da Reforma. Uma vez removidos os obstáculos à liberdade religiosa, os demais privilégios diplomáticos foram aceitos sem grandes problemas.

O próximo grande passo dado na evolução da diplomacia foi a adoção do princípio da extraterritorialidade, ou seja, o direito dos diplomatas serem regidos em países estrangeiros pelas leis de suas respectivas nações. Na virada do século XVI para o XVII, o estadista e historiógrafo holandês Hugo Grotius (1583-1645), autor, entre outros trabalhos, de *De jure praedae Jus pacis*, *De antiquate reipublicae batavae*, *De jure belli et pacis* e *Via et votum ad pacem ecclesiasticum*, juntamente com outros tratadistas de Direito Internacional, formulam os conceitos jurídicos em que se baseiam a extraterritorialidade, bem como algumas outras imunidades diplomáticas. Argumentavam os tratadistas da época, que os diplomatas não podiam ser regidos nem governados pelas mesmas leis que governavam os povos entre os quais desempenhavam suas missões, pois tinham privilégios especiais, decorrentes da função que exerciam. O século XVII vê a consolidação e a aceitação universal desses princípios em todos os países do Ocidente.

Na Idade Moderna as questões mais complexas passaram a ser negociadas em reuniões especiais designadas genericamente pelo nome de "Congressos". Os Congressos tiveram um importante papel na Diplomacia dos séculos XVII, XVIII e XIX. Suas origens mais antigas remontam aos tempos dos Jogos Olímpicos da Grécia. Suas origens mais recentes, porém, se encontram nos Concílios Medievais da Igreja, que eram reuniões de caráter internacional nas quais se discutiam, com muita frequência, os problemas políticos da Europa. Na Idade Moderna os apelos racionais de Grotius e alguns de seus contemporâneos para que as nações envolvidas em conflitos recorressem às negociações em vez de guerra, passaram a ser considerados como idéia viável. A Europa havia se degladiado, por quase um século, em constantes guerras sem que as questões básicas se resolvessem definitivamente. Assim, a partir da segunda metade do século XVII, vários Congressos, no sentido moderno do termo, converteram-se em **forum** onde os Estados europeus debatiam suas questões maiores como alternativa ao recurso da guerra. Nesses Congressos os diplomatas negociavam a resolução dos problemas europeus em bases multilaterais. Importantes Congressos foram realizados imediatamente antes ou depois de grandes guerras envolvendo várias nações, como por exemplo, o Congresso de Viena (após a queda de Napoleão), onde Metternich, Talleyrand, e outros estadistas europeus tentaram criar um equilíbrio de poder aceitável por todos.

Aqui na América, os novos países independentes, sob a liderança dos Libertadores e à sombra de Bolívar, tentaram, no Congresso do Panamá (1826), uma união que lhes proporcionaria o fortalecimento sonhado por Bolívar, mas acabaram, devido a irredutíveis antagonismos, nada alcançando de objetivo.

Mesmo sem conseguir muitos sucessos, os Congressos continuaram a ser o meio empregado pela Diplomacia para tentar soluções pacíficas e evitar as guerras. A Liga das Nações (entre as duas guerras mundiais) e as Nações Unidas (criada após o segundo conflito mundial), são, no fundo, modelos mais sofisticados e complexos desses Congressos. Nos Congressos passou-se a debater, também, questões de cunho humanitário, cultural e administrativo, como por exemplo, o tratamento de prisioneiros de guerra (1899) e comunicações postais e telegráficas (1874). A contínua sofisticação dos mecanismos de negociações e a complexidade das questões negociadas pelos diplomatas modernos tornou imperiosa a necessidade da formação profissional. Assim, o século XIX trouxe a criação dos Ministérios de Relações Exteriores e dos serviços diplomáticos bem estruturados. Nessa época, o papel do Ministro das Relações Exteriores tornou-se predominantemente político, e o corpo de funcionário desses ministérios passou a desempenhar atividades administrativas de importância cada vez maior. É verdade que desde o estabelecimento das embaixadas fixas houve indivíduos que se dedicaram à carreira diplomática como profissionais, mas somente no século XVIII é que as condições básicas do serviço diplomático são regulamentadas, com a divisão dos postos de carreira e o desenvolvimento de uma **ethos** profissional entre os diplomatas.

O progresso das comunicações internacionais, decorrente da revolução industrial no século XIX, criou novas pressões sobre todas as máquinas governamentais, provocando um grande crescimento dos Ministérios e das Embaixadas. Com a redução das distancias entre as sedes de governo das grandes potências europeias, a capacidade de ação e reação das embaixadas às questões do dia tornou-se quase instantânea. A Diplomacia procura então estender sua eficiência a outros continentes. Vários países europeus mantinham contactos esporádicos com a Ásia desde tempos remotos. Relações permanentes Europa-Ásia já haviam sido iniciadas em 1535, quando a França enviou um embaixador residente a Constantinopla. A Inglaterra, durante o reinado de James I (1566-1625), estabeleceu embaixada permanente na Índia. A China, até 1860, procurou evitar o estabelecimento de relações diplomáticas recíprocas (embaixadores residentes) com potências europeias, mas depois daquela data não pode mais resistir ao assédio dos que procuravam os "Negócios da China". Os Ministérios das Relações Exteriores europeus, percebendo as diferenças entre os costumes diplomáticos de seus países não europeus, adotaram sempre formas especiais no trato com os potentados asiáticos, africanos e de outros continentes. Essas formas diplomáticas especiais serviam apenas para disfarçar a crença inata que os europeus tinham da superioridade de sua conduta e regras diplomáticas, pois veladamente os diplomatas ocidentais trabalhavam para estabelecer seus padrões europeus não só na Ásia, mas em todos os quadrantes do globo. Esse objetivo foi plenamente alcançado por volta de 1900, quando as leis do Direito Internacional e as normas diplomáticas da Europa Ocidental se consolidaram em escala mundial.

A Diplomacia conduzida por profissionais treinados para tal mister estabeleceu-se ao longo do século XIX. Até então os diplomatas eram recrutados de diversas profissões, entre as quais predominavam, clérigos, advogados, comerciantes, escritores, funcionários públicos e militares. As vezes artistas famosos eram convocados para o serviço diplomático por causa do livre trânsito que desfrutavam entre os ricos e poderosos das nações onde se postavam a serviço de seus governos nacionais. Os diplomatas dessa época, provinham, quase sempre, da aristocracia proprietária de terras ou da burguesia; mas alguns indivíduos de talento e valor pessoal, excepcionalmente conseguiam fazer carreira diplomática, se bem que raramente chegassem ao posto de embaixador. A ascensão de indivíduos comuns, por méritos educacionais e profissionais, ao posto de embaixador, só passa a ocorrer normalmente no século XX.

O processo de recrutamento de embaixadores teve uma evolução bastante interessante. Durante muitos séculos a principal preocupação dos mandatários na escolha de seus embaixadores era a situação sócio-econômica dos escolhidos. Embaixadores deviam ser bem nascidos e aceitos politicamente. A experiência diplomática era desejável mas não indispensável, pois o trabalho da embaixada podia sempre ser realizado por um secretário competente. As vezes os mandatários escolhiam como embaixadores, indivíduos politicamente incômodos, mandando-os para uma espécie de "exílio dourado"

A nomeação de um embaixador até o século XVIII, era uma tarefa bastante laboriosa, pois ele partia de seu país já com seus empregados pessoais e muitos dos funcionários da embaixada. Isso, obviamente, envolvia um grande número de pessoas. Antes da partida da missão discutia-se salários, despesas, duração do serviço e os detalhes mínimos da representação. O futuro embaixador procurava aprender tanto quanto possível a respeito do país onde iria servir, da sua corte, das principais figuras nacionais, etc, etc. A saída de um embaixador de seu país, bem como sua chegada ao país a que se destinava eram cercadas de longas e detalhadas cerimônias, que foram sendo simplificadas com a aproximação do fim do século XIX.

A principal função do embaixador sempre foi a coleta de informações de todos os tipos. Essas informações eram obtidas através de oficiais de governo, de residentes locais amigos, de embaixadores de outros países, enfim, de várias fontes. Até o início do século XX os embaixadores frequentavam religiosamente todas as reuniões das cortes dos países onde serviam para acompanhar os boatos e colherem notícias informais. Em todos os séculos se recorreu à compra de segredos e à prática de se "plantar espias" em lugares estratégicos para obtenção de informações preciosas. Essas informações, depois de devidamente cifradas, eram transmitidas, pelos mais variados e imaginativos meios aos Ministérios das Relações Exteriores dos países interessados. A partir do século XIX esses informes passaram a ser preparados por adidos especializados, e submetido ao embaixador que as enviava ao seu país.

Desde o estabelecimento do sistema de residência fixa para os embaixadores, os representantes diplomáticos se entregavam à tarefa de negociações permanentes entre o governo que representavam e o país que os recebia. Este constante envolvimento em negociações formais e informais, sobre assuntos vários, servia para manter constantemente abertos múltiplos canais de negociação. Os poderes de um embaixador (representante pessoal de um Chefe de Estado no exterior) são realmente muito amplos. Todavia, quando surge a necessidade de se definir ou especificar os poderes de um representante empenhado numa questão de suma importância, dá-se-lhe a designação de Embaixador Plenipotenciário (plena potestas), isto é, o embaixador é investido de plenos poderes para negociar e atuar em questões específicas. Até o período anterior à consolidação do poder político dos parlamentos, os tratados e negociações concluídos pelos embaixadores ou ministros plenipotenciários necessitavam apenas da aprovação dos chefes de estado para entrarem em vigor. Com a ascensão dos parlamentos tornou-se também necessário a ratificação desses tratados pelo poder legislativo dos países envolvidos para que isto acontecesse.

Os Congressos de Viena (1815) e de Aix-la-Chapelle (1818) estabeleceram quatro categorias de embaixadores, a saber:

- 1) Embaixadores, incluindo-se os Legados Papais (núncios apostólicos) que são os representantes da pessoa e da dignidade dos Chefes de Estado, e que têm direito a acesso direto aos Chefes de Estado dos países onde são acreditados;
- 2) Ministros Plenipotenciários (enviados extraordinários), incluindo-se os Legados Papais, que não têm a faculdade de representar a pessoa ou a dignidade dos Chefes de Estado que os credenciam;
- 3) Ministros-Residentes, que são credenciados pelos Chefes de Estado, mas numa categoria inferior aos embaixadores;
- 4) Chargés d'Affaires, que são credenciados pelos Ministros das Relações Exteriores de outras nações, e são, geralmente, nomeados **ad hoc**, ou interinamente.

O embaixador de credencial mais antiga em qualquer país é considerado Decano do Corpo Diplomático. Tradicionalmente preocupa-se em zelar pela observação dos privilégios e imunidades diplomáticas de todos os membros do Corpo Diplomático.

Os embaixadores do século XX — de qualquer nível — além das obrigações

acima descritas, têm inúmeras outras atividades. Comemoram as datas nacionais de seus países, procuram manter seus compatriotas residentes no exterior em ordem, prestando-lhes — quando necessário — assistência, e desempenham ainda um grande número de funções que variam de acordo com a magnitude de suas embaixadas.

Visando agradecer dignatários visitantes, diplomatas amigos, ou, ainda, para recompensar indivíduos que se destacam no serviço diplomático, os governos ocidentais tradicionalmente conferem-lhes certas honrarias e comendas. Na Europa, certas ordens e comendas têm sido associadas, desde os tempos da Cavalaria, com a Diplomacia. Assim, um soberano inglês satisfeito com os serviços diplomáticos de um súdito, ou querendo homenagear embaixador ou dignatário amigo, geralmente lhe confere uma comenda da **Order of the Bath**, ou da **Order of St. Michael and St. George**. No Brasil a honraria que preenche essas finalidades é a Ordem de Rio Branco.

A História nos mostra que as missões diplomáticas nem sempre são imunes à violência. A Diplomacia é uma função que sempre envolveu riscos. Muitos embaixadores, cônsules e outros funcionários diplomáticos têm morrido em seus postos, ou entrado em atrito com seus governos caindo posteriormente em desgraça. Os episódios a que nos referimos no início deste trabalho são apenas manifestações recentes de violência contra diplomatas. Perigos vários têm sempre cercado os indivíduos que se dedicam à prática da arte diplomática. A Diplomacia, entretanto, tem a seu crédito um grande número de feitos extraordinários e cotidianamente presta serviços a povos de todas as nações do globo, facilitando-lhes o contacto e o intercâmbio em vários campos das atividades humanas.

Ao concluirmos esta breve nota sobre a Diplomacia ocidental, gostaríamos de deixar com os leitores uma indicação bibliográfica que servisse de guia para leituras mais substanciais sobre o assunto. Não tivemos oportunidade de fazer referência ao desenvolvimento da Diplomacia brasileira. Nossa Diplomacia, logo após a Independência, voltou-se muito para a Europa, devido aos problemas com Portugal e o envolvimento da Inglaterra nas negociações que se seguiram ao 7 de setembro de 1822. Com as Questões do Prata, A Guerra da Tríplice Aliança, as questões de fronteira, e algumas rusgas diplomáticas (a questão Christie) com potência européias, a atenção diplomática do Brasil, voltou-se para as américas. Algumas boas referências sobre o desenvolvimento da nossa Diplomacia são os trabalhos de Amado Luiz Cervo, "Os Primeiros Passos da Diplomacia Brasileira", in **Relações Internacionais**, 1:3 (dezembro, 1978), pp. 43-63., e Hélio Viana, **História Diplomática do Brasil**, (Rio de Janeiro: Edições Melhoramentos s/d.). Em relação ao desenvolvimento da Diplomacia ocidental e das funções e imunidades diplomáticas uma boa bibliografia deverá incluir as seguintes obras: Sir Ernest Satow, **A Guide to Diplomatic Practice** (New York, 1922); Barom J. de Szilassy, **Manuel pratique de la diplomatie moderne** (Paris, 1925); Green H. Hackworth "Intercourse of States" in **Digest of International Law**, IV (1942); Sir Herald Nicolson, **Diplomacy**, 2a. ed. (Toronto, 1950); Jules Chambon, **Le Diplomate** (Paris, 1926); Sir Charles Webster, **The Art and Practice of Diplomacy** (Londres, 1952); Garret Mattingly "The First Resident Embassies: Medieval Origins of Italian Diplomacy" in **Speculum** XII (1937); E. R. Adair, **The Extraordinary Ambassador of the Sixteenth and Seventeenth Centuries** (Londres, 1922); Charles de Martens, **Guide Diplomatique**, 2 vols., 5a. Edição, (Paris, 1866) e P. Renouvin e J. B. Duraselle, **Introdução à História das Relações Internacionais** (São Paulo: Difel, 1967).