

V Diplomatas: Funções

Ao longo de sua história, as funções exercidas por diplomatas foram se ampliando. De simples mensageiros, passaram a tarefas cada vez mais variadas. Tradicionalmente a diplomacia tem sido associada às funções relativas ao cerimonial ou protocolo, ou seja, da representação formal no exterior. Mas, essa situação, segundo Rozental e Buenrostro, tem evoluído pois as funções da diplomacia relacionam-se diretamente aos eventos e temas de cada momento.¹ Aliás, como apontou Okano-Heijmans, alguns casos consulares têm tido alta divulgação mediática o que tem exigido de governos a concessão de prioridades a atuação consular.²

A. Diplomáticas

De acordo com o Artigo 3 da CVRD, as funções de uma missão diplomática incluem: a) representar o Estado acreditante perante o Estado acreditado; b) proteger no Estado acreditado os interesses do Estado acreditante e de seus nacionais, dentro dos limites permitidos pelo direito internacional; c) negociar com o Governo do Estado acreditado; d) inteirar-se por todos os meios lícitos das condições existentes e da evolução dos acontecimentos no Estado acreditado e informar a esse respeito o Governo do Estado acreditante; e) promover relações amistosas e desenvolver as relações econômicas, culturais e científicas entre o Estado acreditante e o Estado acreditado.

Em meados da década de 1950, para Harold Nicolson, as principais dessas atividades diplomáticas eram representar, informar e negociar. Até poucos anos atrás, essa lista de relevância compunha-se de informar, analisar e negociar.³ Atualmente, restaram as funções de analisar e negociar como as mais importantes.⁴

1. Representar

A representação do Estado no país de acreditação, segundo Verbeke, consiste na defesa dos interesses do país de modo a atrair prestígio, atividade que, por vezes, se confunde com propaganda. Já para Kleiner, representação é termo genérico para caracterizar as

¹ ROZENTAL e BUENROSTRO, 2013, p. 230.

² OKANO-HEIJMANS, Maaïke, “Consular Affairs”, in *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 482,

³ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁴ ROZENTAL, e BUENROSTRO. 2013, p. 232.

atividades de uma missão diplomática, pois assim a descreveu a Comissão de Direito Internacional da ONU que acrescentou essa função a CVRD.⁵

Compreende, para Verbeke, atividades tais como oferecer recepções, fazer apresentações públicas, conceder entrevistas por televisão e rádio, e comparecer a cerimônias oficiais. Incluem também visitas a autoridades locais e palestras em universidades.⁶ As recepções com alvos específicos, na opinião de Malone, mostram-se mais úteis para ouvir e compartilhar análises do que em salas de reuniões com tomadores de notas e protocolares.⁷

Chefes de Estado podem exercer diretamente algumas dessas atividades, mas não com a frequência e a assiduidade de um embaixador permanente. As missões residentes são de especial relevância para trazer prestígio a novos Estados e para aqueles em declínio.⁸ Nas datas nacionais, os chefes de missão costumam oferecer recepção, ocasião em que recebem os cumprimentos de convidados e colegas do corpo diplomático.⁹ Espera-se que nessa atividade social os diplomatas consigam se aproximar de pessoas influentes, de modo a aproximar empresas, promover comércio, arte, letras e esportes. Para tanto, como aconselhou Nicolson, deverão viajar pelo país, conhecer as condições locais e encontrar com compatriotas estabelecidos no exterior.¹⁰

2. Proteger interesses

A proteção dos interesses do Estado representado e de seus nacionais é a segunda das funções diplomáticas listadas na CVRD. No exercício dessa tarefa, na opinião de Berridge, às embaixadas compete, entre outras, a função de esclarecer posições do país representado, seja para tranquilizar o outro país, para alarmá-lo, para encorajá-lo ou detê-lo. Poderá o embaixador, para tanto, suplementar mensagens escritas com explicações verbais.¹¹ O Artigo 3 da CVRD declara expressamente que, ao proteger os interesses do Estado acreditado e o de seus nacionais, a missão diplomática atua nos limites permitidos pelo direito internacional, tendo em conta o dever de os diplomatas,

⁵ KLEINER, 2010, p. 51.

⁶ VERBEKE, 2023, p. 29.

⁷ MALONE, 2013, p. 126.

⁸ BERRIDGE, 2002, p. 117.

⁹ FOAKES e DENZA, 2017, p. 156.

¹⁰ NICOLSON, 1963, p. 109.

¹¹ BERRIDGE, 2002, p. 121.

conforme disposto no Artigo 41, não interferirem em assuntos internos¹², como examinado no Capítulo III.

3. Promover relações

O primeiro dever de uma embaixada, nota Berridge, é o de promover as políticas do país que representa. Essa atividade requer o estabelecimento de relações amistosas com diversos setores da sociedade local, a criação de redes conectadas com a embaixada que facilitem o ganho de influência e a coleta de informações, sobretudo em momentos de crise. Essa tarefa, segundo ainda Berridge, pode ser bem executada por profissionais familiares com costumes e a língua do país, conhecedores das sensibilidades de modo a não as ferir.¹³

Como observou Kleiner, o Artigo 3, § 1º, da CVRD enumera áreas em que a cooperação é particularmente desejável: economia, cultura e ciência. Lembra também aquele autor que a Declaração da ONU de Princípios do Direito Internacional (1970) pede aos Estados expressamente que cooperem nessas áreas e adiciona o campo social e a tecnologia.¹⁴

A promoção de interesses pode ser vista também como uma forma de *lobby* para a defesa dos interesses do país representado. Essa atividade serve para preparar negociações, suplementar alguma já existente ou mesmo influenciar votos em foros multilaterais. A atividade de *lobbying* confunde-se com a de promoção das relações, uma vez que também consiste em oferecer recepções para as autoridades, empresários e influenciadores da opinião pública. Em algumas capitais, a cultura local não permite essa atividade, noutras como em Washington D.C., constitui tarefa essencial para a obtenção de resultados, sobretudo junto ao Congresso e *think tanks*.

Entre as oportunidades para promover boa vontade com os interesses do país acreditante inclui-se a de palestras públicas, mas nem todos os serviços diplomáticos, nota Malone, oferecem treinamento para essa atividade.¹⁵

¹² ROBERTS, 2017, p. 79.

¹³ BERRIDGE, 2002, p. 118-119.

¹⁴ KLEINER, 2010, p. 61-62.

¹⁵ MALONE, 2013, p. 126.

4. Informar

A origem da obrigação de informar como atividade compulsória remonta as missões diplomáticas de Veneza no século XIII.¹⁶ Tem sido reconhecida como uma das funções mais importantes das missões diplomáticas.¹⁷ A apresentação de relatórios diplomáticos constitui um dos canais centrais de informação nos serviços diplomáticos.

A CVRD utilizou, no Artigo 3, a seguinte linguagem para explicar a função diplomática de observar e informar a situação de um país, sem espioná-lo de forma ilegal¹⁸:

“d) verificar por meios legais as condições e os desenvolvimentos no Estado acreditado e relatar a esse respeito para ao governo do Estado acreditante”.

Trata-se, pois, da atividade consistente na observação, coleta e análise de informação sobre o país, isto é, seus aspectos políticos, sociais, econômicos. É frequentemente facilitada pelo intercâmbio de informação com outros membros do corpo diplomático e por funcionários da embaixada conhecedores do país. Algumas informações, como observou Malone, são obtidas socialmente, no chamado circuito de coquetéis.¹⁹

As informações são transmitidas por telegrama, telefone, fax e e-mail, geralmente de forma criptografada para proteger a confidencialidade. (Agora é muito menos comum enviar relatórios por uma carta ou despacho para ser levado na mala diplomática por um mensageiro.) Uma das principais tarefas do embaixador, como resume Freeman, é prever uma crise em desenvolvimento, uma tarefa realizada por meio da coleta de informações a partir de uma variedade de fontes e o uso de experiência e conhecimento especializado na identificação, análise e interpretação de questões-chave emergentes e padrões e suas implicações.²⁰

O dever do embaixador é aconselhar e alertar, e espera-se que ele informe seu governo em detalhes e sem distorção, sobre o conteúdo de suas conversas com o ministro das Relações Exteriores anfitrião, o primeiro-ministro e outros funcionários e políticos importantes. Kleiner resumiu esse aspecto das funções diplomáticas da seguinte forma: os funcionários aconselham e os políticos decidem. Observa que, nos Estados Unidos,

¹⁶ KURBALIJA, 2013, p. 155.

¹⁷ VERBEKE, 2023, p. 29.

¹⁸ KLEINER, 2010, p. 61.

¹⁹ MALONE, 2013, p. 125.

²⁰ FREEMAN, 2022, s/ no. de pags.

há um canal para dissenso, que pode ser utilizado pelo diplomata para expressar sua opinião. Aquele autor notou, no entanto, que esse canal é pouco utilizado.²¹

O trabalho de informar é de curto prazo e cumulativo e assemelha-se ao do jornalismo diplomático.²² Essa tarefa diferencia-se, porém, daquela exercida por correspondentes estrangeiros, uma vez que a informação da embaixada não pode ser censurada. Como já foi observado por Bull, o diplomata desfruta de conhecimento “derivado do trato pessoal e diário com as principais camadas políticas onde o diplomata é acreditado”.²³ Além disso, aos jornalistas não cabe a função de negociar, uma das que compõem a atividade diplomática. Isso significa que, ao diplomata, cabe também a função de aconselhar seu governo com base no seu conhecimento local. Para tanto, alguns países mantem a tradição de convocar reuniões periódicas de embaixadores e cônsules na capital do país de modo a obter aconselhamento e formular políticas.²⁴

A tarefa de coletar e transmitir informações consome parte substancial do trabalho diplomático diário, sendo, assim, na opinião de Kurbalija, elemento essencial da profissão.²⁵ A forma pela qual as mensagens são trocadas entre postos diplomáticos e chancelarias nas capitais são tradicionalmente chamadas de telegramas, embora essa forma de comunicação já não seja utilizada. O “longo telegrama”, enviado, em 1946, pelo diplomata estadunidense George Kennan, constitui, para Bjola e Kornprobst, o maior exemplo de mudança de política em decorrência do processo de informação desse teor, no caso, entre a embaixada em Moscou e Washington.²⁶

O rápido crescimento da rede internacional de informação eletrônica, observou Hocking, reduziu a importância dos relatórios diplomáticos tradicionais enquanto aumentou a dos aconselhamentos políticos bem focalizados.²⁷ A comunicação moderna erodiu, assim, na opinião de Barston, o papel de avaliação da informação.²⁸ Entretanto, como observou Gilboa, os diplomatas ainda podem receber diretamente informação sensível dos que fazem política não disponível para fontes abertas, e são, portanto, mais bem posicionados para avaliar a importância e a variedade da informação disponível na

²¹ KLEINER, 2010, p. 45.

²² BARSTON, 2019, p. 25.

²³ Hedley BULL, 2002, p. 208 *apud* FRANCHINI e TURNER, p. 59.

²⁴ BERRIDGE, 2002, p. 120-123.

²⁵ KURBALIJA, 2013, p. 154.

²⁶ BJOLA e KORNPBST, 2018, p. 95.

²⁷ HOCKING, 2013, p. 136.

²⁸ BARSTON, 2019, p. 8.

rede eletrônica internacional.²⁹ Na formulação de Kleiner, cabe ao diplomata o trabalho de verificar a informação, avaliar sua relevância para seu país e para a política externa do país anfitrião.³⁰

Ao informarem seus ministérios do exterior, opinou Greenstock, os diplomatas constatam não mais poderem coordenar toda a interação com outros países ou reivindicar o monopólio do tratamento ou interpretação de fatores externos no conjunto de interesses nos seus países.³¹ Por outro lado, não desapareceu a relevância das habilidades diplomáticas após o advento da expansão da concorrência surgida na coleta e análise de informações, assim como de sua obtenção de forma direta.³²

Os diplomatas utilizam intensamente ferramentas para comunicação interna e para gerenciar informações. Algumas chancelarias, informa Kurbalija, criaram suas próprias enciclopédias digitais para facilitar o acesso a informações.³³ Desde o início da década de 1990, os diplomatas passaram gradualmente a utilizar fontes externas aos serviços diplomáticos, em especial as ferramentas de pesquisa.³⁴ Por outro lado, como lembrou Malone, o envio de relatórios com informações para as capitais se desmistificou em parte após a liberação no Wikileaks de documentos diplomáticos em 2010.³⁵

5. *Negociar*

Dada a relevância dessa função, será examinada separadamente no capítulo seguinte.

B. Consulares

Não há, hoje em dia, constatou Roberts, uma clara divisão entre as funções diplomáticas e as consulares.³⁶ As diferenças, como resumidas por Foakes e Denza, dizem respeito sobretudo a algumas das funções desempenhadas, uma vez que os cônsules são nomeados para proteger os interesses de seus nacionais em outro Estados e seus contatos, para tal finalidade, são autoridades locais e regionais, bem como a

²⁹ GILBOA, 2016, p. 543.

³⁰ KLEINER, 2010, p. 59.

³¹ GREENSTOCK, 2013, p. 107.

³² GREENSTOCK, 2013, p. 108.

³³ KURBALIJA, 2013, p. 153.

³⁴ KURBALIJA, 2013, p. 155.

³⁵ MALONE, 2013, p. 125.

³⁶ ROBERTS, 2017, p. 80.

relacionamento com polícias e membros do poder judiciário, ou do sistema penal e não o ministério do exterior ou outros órgãos de nível nacional.³⁷

A fusão dos serviços consulares com os diplomáticos nos últimos cem anos, notaram e Leira e Neumann, causou a impressão equivocada de que os primeiros se subordinaram aos segundos.³⁸ Como observou Kleiner, consulados são miniembaixadas.³⁹ Na realidade, cónsules têm tratado de temas de comércio, direito e política há milênios, ainda que sob rotina menos aparente do que a diplomática.⁴⁰

O Artigo 5 da CVRC lista as funções consulares mais importantes, mas também autoriza os cónsules a desempenharem quaisquer outras funções que lhes forem atribuídas pelo Estado acreditante que não sejam proibidas pelas leis ou regulamentos do Estado acreditado ou que não sejam objetadas por este ou que sejam proibidas por acordos bilaterais.⁴¹ Por essa razão, Talleyrand afirmou: «*Les attributions d'un consul sont variées à l'infini*».⁴²

1. *Proteção aos nacionais*

A proteção aos nacionais é considerada a mais importante das funções consulares. A demanda de serviços de proteção tem aumentado em razão de vários fatores, entre os quais as empresas de países instaladas em outros, a migração de trabalhadores, o crescimento do número de estudantes e turistas no exterior, assim como de refugiados.

a) *Assistência a nacionais*

De acordo com o Artigo 5 da CVRC, constituem funções consulares, entre outras, a de auxiliar e prestar assistência aos nacionais, bem como proteger seus interesses. Mas, como lembra Kleiner, o cónsul só pode fazê-lo se tiver conhecimento de que estes encontram-se em dificuldade. Daí a necessidade de que possa ter comunicação livre e contatos desimpedidos com os compatriotas como um pré-requisito para exercer tal função, direito assegurado pelo Artigo 36, § 1º., inciso a, da CVRC.⁴³

³⁷ FOAKES e DENZA, 2017, p. 120.

³⁸ Halvard LEIRA e Iver B. NEUMANN, “Consular Diplomacy”, In: Kerr e Wiseman, *Diplomacy in a Globalizing World*, 2013, p. 161.

³⁹ KLEINER, 2010, p. 18 e 229.

⁴⁰ LEIRA e NEUMANN, 2013, p. 161.

⁴¹ FOAKES e DENZA, 2017, p. 131.

⁴² LEE e QUIGLEY, p. 6.

⁴³ KLEINER, 2010, p. 233.

Mas, há diferenças entre a assistência prestada por cada país. Assim, por exemplo, os alemães dão conselhos jurídicos a seus cidadãos, os britânicos estão proibidos de fazê-lo, mas indicam profissionais a serem contratados. O consulado provê uma lista de advogados locais para que o interessado escolha. Noutras ocasiões exige a garantia de tratamento não discriminatório para os acusados de ou presos por crimes. Também presta apoio através de intérprete por ocasião do interrogatório de acusados de crimes.⁴⁴

A maioria dos países não empresta dinheiro, nem paga contas de cidadãos nacionais, com raras exceções autorizadas em casos muito graves.⁴⁵ Um tipo de assistência que tem ocorrido com frequência se faz necessária quando de caso de abdução de menores por país separados e de nacionalidades diferentes.⁴⁶ Outras formas de atendimento a nacionais tem sido o encaminhamento de feridos ou doentes a médicos.

Uma assistência consular especial ocorre quando de algum momento de crise, tais como um desastre natural, um ataque terrorista, o início de um conflito bélico. Há providências emergenciais a serem tomadas, inclusive a evacuação de nacionais.⁴⁷

b) Acesso a nacionais presos

Para desempenhar essas funções, os cônsules necessitam ter acesso a seus nacionais. Se um nacional de um país acreditante é preso, como observam Foakes e Denza, o cônsul deve ser notificado da prisão, terá direito de visitar o preso, aconselhá-lo sobre a melhor maneira de proceder, notificar seus parentes se solicitado e colocá-lo em contato com um advogado local e um intérprete, acompanhar o processo criminal, e talvez repatriá-lo se libertado.⁴⁸

A CVRC assegura direito a comunicação (Artigo 36.1), mas o acesso, lembram Foakes e Denza, é visto como tendo base o direito internacional consuetudinário.⁴⁹ No caso de nacionais presos, a CVRC (Artigo 36.1.b) determina que o Estado acreditado deve notificar, sem atraso, a prisão ou detenção, se o nacional o solicitar.⁵⁰ Uma decisão da CIJ julgou que “sem atraso” não significa necessariamente “imediatamente e antes de

⁴⁴ KLEINER, 2010, p. 238.

⁴⁵ KLEINER, 2010, p. 234.

⁴⁶ KLEINER, 2010, p. 237.

⁴⁷ OKANO-HEIJMANS, 2013, p. 479.

⁴⁸ FOAKES e DENZA, 2017, p. 128.

⁴⁹ FOAKES e DENZA, 2017, p. 143.

⁵⁰ FOAKES e DENZA, 2017, p. 148.

interrogatório”.⁵¹ Quanto ao acesso a presos, a CVRC não é precisa quanto à frequência de visitas consulares que deverão ser concedidas.⁵²

Nota Kleiner que, se o governo do país acreditado não quiser que o cônsul se envolva em um caso, pode fingir que a pessoa presa não solicitou que o consulado fosse informado. Nesse caso, ressalta Kleiner, o cônsul não tem oportunidade de provar o contrário. Alguns acordos bilaterais exigem a notificação, o que constitui mais adequada do que a notificação exigida pela CVRC.⁵³

2. *Funções administrativas*

De acordo com o Artigo 5, inciso “a” da CVRC, uma das funções dos cônsules é emitir passaportes e documentos de viagem para os nacionais do país acreditante, e vistos apropriados ou documentos para pessoas que desejem viajar para o Estado acreditante”. Para os países desenvolvidos, na opinião de Kleiner, os consulados têm carga maior de trabalho na emissão de vistos.⁵⁴ Já, para países como o Brasil, a maior carga de trabalho é a emissão de passaportes para brasileiros residentes no exterior.

a) *Passaportes*

Passaporte é prova da nacionalidade, e, para muitos, o único documento de identidade no exterior. Alguns países emitem passaportes no exterior, outros só no seu território nacional.

Alguns desenvolvimentos recentes têm afetado a emissão de passaportes, tais como a cidadania dupla, a emissão de passaportes múltiplos e as expectativas de melhores serviços pelos Estados.⁵⁵

b) *Vistos*

O visto, quando exigido, constitui apenas um pré-requisito para ingresso num país, mas, seu portador poderá ser impedido, ao chegar, entrar no território. São concedidos para diversas categorias de viagem temporárias de curta duração (tais como de negócios, turismo, visita a parentes, evento esportivo) e, de duração média (tais como estudos,

⁵¹ FOAKES e DENZA, 2017, p. 150.

⁵² FOAKES e DENZA, 2017, p. 151.

⁵³ KLEINER, 2010., p. 239.

⁵⁴ KLEINER, 2010, p. 242.

⁵⁵ OKANO-HEIJMANS, 2013, p. 486.

trabalho) ou permanentes (para imigrantes). Cada país tem sua legislação própria a esse respeito, mas há acordos bilaterais de reciprocidade de isenção de vistos.

A migração internacional tem aumentado exponencialmente por várias causas, entre as quais, como apontou Kleiner, guerras civis, perseguição política, discriminação de minorias, destruição ambiental e, em particular, pobreza e a busca de futuro melhor em países industrializados.⁵⁶ Os cônsules desses países buscam detectar vistos falsos, mentiras nas declarações a autoridades migratórias. Pedem bilhetes de retorno ao país de origem, extratos bancários, fundos suficientes para a estada no exterior e outras formas de verificação da intenção de permanecer no Estado acreditante. Para evitar pressões de pessoas influentes no país acreditados, cônsules de alguns países desenvolvidos não têm autoridade para decidir sobre vistos, mas apenas de processá-los para aguardar autorização das respectivas capitais.⁵⁷ Alguns países terciação esse processamento para empresas privadas.

3. Funções jurídicas

As missões diplomáticas com repartição consular e os consulados prestam serviços públicos aos seus nacionais, incluindo a função de notário público, o registo eleitoral, a emissão de passaportes e documentos para o recrutamento militar. A essas funções (previstas no Artigo 5, incisos “f”, “g”, “h”, “i” e “j” da CVRC) adicionam-se, em alguns países, a de celebrar casamentos, tratar de questões de guarda de menores, a solução de controvérsias relativas a navios.⁵⁸ Para exercer algumas dessas funções, os cônsules precisam de, nas palavras de Kleiner, uma dupla autorização, pois a lei do país acreditado é que determina se poderá exercer tais funções.⁵⁹

As funções de notário público ou cartório estão previstas no Artigo 5, inciso “f”, da CVRC. Os consulados autenticam (legalizam) documentos do país anfitrião, tais como, certidões de casamento e de nascimento.⁶⁰ As legalizações são dispensadas para o Brasil de acordo com os termos do Decreto Nº 8.660, de 2016 que promulgou a Convenção

⁵⁶ KLEINER, 2010, p. 243.

⁵⁷ KLEINER, 2010, p. 244.

⁵⁸ FOAKES e DENZA, 2017, p. 145.

⁵⁹ KLEINER, 2010, p. 233.

⁶⁰ KLEINER, 2010, p. 246.

sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, firmada em Haia em 1961.

4. Outras funções

Tal como embaixadas, consulados mantêm seções para assuntos comerciais, culturais, de imprensa e informação.⁶¹ Em alguns países em que há fortes tensões regionais, como notou Kleiner, é importante que os desenvolvimentos políticos sejam observados e adicionados aos relatórios da embaixada. Mas, poderá o consulado, em coordenação com esta, relatar diretamente à capital desenvolvimentos políticos locais. Em alguns casos, cónsules emitiram declarações políticas, uma vez que as “relações consulares constituem uma dimensão da diplomacia”. Kleiner lembra também a necessidade de se evitar conflitos e tensões entre a embaixada e consulados num país de acreditação pois reduzem esforços para apresentar uma frente unida no país anfitrião.⁶²

Em resumo de Okano-Heijmans, a atuação dos consulados inclui promoção comercial, representação do país, exercer funções judiciais e de diplomacia pública.⁶³

⁶¹ KLEINER, 2010, p. 229.

⁶² KLEINER, 2010, p. 230.

⁶³ OKANO-HEIJMANS, 2013, p. 474.