

I Diplomacia: Conceito e Evolução histórica

Neste primeiro ponto do curso são examinados alguns dos principais dos diversos conceitos de diplomacia e resumida sua extensa evolução histórica.

A. Conceito

Preliminarmente, cabe notar que a palavra diplomacia provém do grego *diploma*, termo que significava “objeto dobrado”. Passou, numa evolução semântica, a descrever um documento dobrado que confere ao portador um privilégio concedido por um soberano. Receberia, ao longo dos séculos, muitos outros significados, havendo hoje inúmeras formas de se conceituar diplomacia.¹

Tradicionalmente, a diplomacia tem sido vista como método, processo ou instrumento para a execução da política externa de um país. Do ponto de vista do Estado, segundo Barston, consiste em “aconselhar, dar forma e implementar a política externa”.² Burton notou que “a diplomacia de Estado, seja interpretada como mera negociação, ou como produção de política e negociação, tem sido costumeiramente vista como arte”. Adicionou que, nesse sentido, “a tarefa da diplomacia é, nessas condições, alcançar o que for possível”.³ Roberts a descreveu como “a conduta de negócios entre Estados por meios pacíficos”.⁴

Diante das várias acepções da palavra e de discussão já antiga, Nicolson propôs, muitas décadas atrás, fosse empregada a definição do *Oxford English Dictionary* que, numa tradução livre dispôs:

¹ Charles W. “Chas” FREEMAN, Jr., “Diplomacy”, *Encyclopaedia Britannica*. Disponível em: <https://britannica.com/topic/diplomacy#233733> acessado em julho de 2022. Sem numeração de páginas, nem data.

² R. P. BARSTON, *Modern Diplomacy*, Fifth Edition, London and New York: Routledge, 2019, p. 1.

³ J. W. BURTON, *Systems, States, Diplomacy and Rules*, Cambridge: Cambridge University Press, 1968, p. 147-148.

⁴ Ivor ROBERTS, “Diplomacy – A short history form pre-classical origins to the fall of the Berlin Wall”, *Satow’s Diplomatic Practice*, 7th Edition, Edited by Sir Ivor Roberts, Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 3.

*“Diplomacia é o gerenciamento das relações internacionais pela negociação; o método pelo qual as relações são ajustadas e gerenciadas por embaixadores e enviados; o negócio ou arte do diplomata”.*⁵

Definições mais recentes não se referem apenas a relações entre Estados, mas aquelas entre entidades políticas e não mencionam somente diplomatas, mas também outros atores. É o caso de Hamilton e Langhorne que definem diplomacia como: “a conduta pacífica de relações entre entidades políticas, seus representantes e representados (*principals* e *agents*)”.⁶ Noutro conceito, ainda mais amplo, Constantinou afirmou que a diplomacia surge “quando alguém exitosamente reivindica representar ou negociar em nome de um território ou um grupo de pessoas ou uma causa, ou exitosamente reivindica a intermediação entre outros engajando-se nessa representação e negociações”.⁷ Em resumo, como observou Verbeke, “diplomacia significa coisas diferentes para pessoas diferentes em momentos diferentes e pode ser tratada de maneiras diferentes”.⁸

1. Características

Quando bem praticada, como notou Berridge, a diplomacia “é essencialmente atividade política e, bem-dotada de recursos e habilidade, um ingrediente importante de poder”.⁹ Nas palavras de Roberts, a capacidade de negociação de um país constitui uma forma de *soft power*,¹⁰ ou seja, do poder de atração, em vez de coerção. Nessa ação, caberia à diplomacia fortalecer o poder nacional por meio de sedução para sua cultura, valores políticos ou política externa. O capital diplomático acumulado constitui parte do poder brando de cada país. Baseia-se na tradição, credibilidade, coerência, previsibilidade e capacidade de negociação da diplomacia do país, sobretudo pela habilidade e treinamento de seus diplomatas.¹¹

⁵ Harold NICOLSON, *Diplomacy*, 3rd edition, Oxford: Oxford University Press, 1963, p. 3, com base no *Oxford English Dictionary*.

⁶ Keith HAMILTON e Richard LANGHORNE, *The Practice of Diplomacy. Its evolution theory and administration*, Second Edition, London and New York: Routledge, 2011, p. 1.

⁷ Costas M. CONSTANTINOU, “Everyday diplomacy: mission, spectacle and the remaking of diplomatic culture”, In: Jason Dittmer e Fiona McConnell, editores de *Diplomatic Cultures and International Politics*, London and New York: Routledge, 2016, p. 23.

⁸ Johan VERBEKE, *Diplomacy in Practice: A Critical Approach*, Routledge, 2023, p.1.

⁹ G. R. BERRIDGE, *Diplomacy: Theory and Practice*. 6th Edition, Houndmills and New York: Palgrave, 2002), p. 1.

¹⁰ ROBERTS, 2017, p. 4.

¹¹ Fernando MELLO BARRETO, “O capital diplomático brasileiro”, *Revista Interesse Nacional*, Ano 14, N. 54, Julho - Setembro, 2021.

As principais características da diplomacia até aqui descritas tem sido, porém, desafiadas por autores mais recentes. Assim, por exemplo, para Spence, Yorke e Masser, [a diplomacia] “não se confina mais a ministérios do exterior, mas expande por muitos órgãos governamentais na medida em que as relações internacionais constituem parte da política comercial, de desenvolvimento, econômica e de segurança nacional”.¹² Suas funções não mais são as clássicas, como a negociação, mas incluem também “comunicações, diálogo, reuniões de cúpula, inteligência e manutenção de relacionamentos”.¹³ Vários autores, como se verá mais adiante, vão mais além e incluem muitos outros atores na cena diplomática, entre os quais, organizações intergovernamentais e não-governamentais, empresas multinacionais e até mesmo pessoas físicas que participam de negociações internacionais, direta ou indiretamente.

2. *Objetivo*

A diplomacia de um país tem tradicionalmente como seu objetivo principal promover os interesses do Estado que representa. Como notou Freeman, os diplomatas buscam, sob instruções, influenciar as decisões e o comportamento de governos estrangeiros e de sua população por meio do diálogo, da negociação e de outras medidas, exceto a guerra ou o emprego de violência.¹⁴

Assim como conduz diariamente ações voltadas a promover o comércio, o turismo, a cultura e as comunicações, a diplomacia, observa Zartman, a diplomacia responde rotineiramente pela dissolução de inúmeros conflitos que, graças a sua atuação, deixaram de ocorrer ou de se tornarem violentos.¹⁵ Nas palavras de Melissen, “o término das guerras, virtualmente sem exceção, envolve um importante elemento de negociação diplomática”.¹⁶

3. *Teoria e prática*

Como distinguir a prática da a teoria da diplomacia? Parafraseando Nicolson, a prática diz respeito à *experiência e hábitos* adquiridos na condução de assuntos internacionais e de negociações¹⁷, enquanto a teoria examina *princípios e métodos* de conduta e negociação, observados durante o

¹² J. E. SPENCE, Claire YORKE e Alastair MASSER, “Introduction”, *New Perspectives on Diplomacy. A New Theory and Practice of Diplomacy*, I.B. Tauris, 2021, p. 8.

¹³ SPENCE, YORKE e MASSER, 2021, p. 2.

¹⁴ FREEMAN, 2022, s/ nº. de pags.

¹⁵ William ZARTMAN, “Diplomacy as Negotiation and Mediation”, In: Kerr and Wiseman, *Diplomacy in a Globalizing World*, Oxford University Press, 2013, p. 105.

¹⁶ Jan MELISSEN, *Innovatin in Diplomatic Practice*, (Springer, 2016), xvi.

¹⁷ NICOLSON, 1963, p. 5

exercício da prática¹⁸. Constantinou, Kerr e Sharp têm da teoria diplomática uma concepção mais abrangente consistente na “sistematização do pensamento, elaboração de ideias e princípios de pensamento que governam ou buscam explicar essa antiga atividade humana”.¹⁹

Uma diferença clássica entre a teoria e a prática diplomática, na visão de Nicolson, ocorre quando, no curso de uma negociação, uma determinada política deve ceder espaço à realidade das circunstâncias.²⁰ Ocorre, por exemplo, quando a ideia de uma diplomacia aberta (transparente) dificulta a obtenção de resultados numa negociação. Nesse caso, o diplomata professa a transparência, embora saiba da perda da efetividade de uma negociação se exposta à visão pública. Em outras palavras, como observou Verbeke, “o idealismo domina a retórica diplomática, mas a prática se guia por realismo”.²¹

Para que interessa distinguir a prática da teoria diplomática? Constantinou, Kerr e Sharp respondem a essa pergunta ao afirmarem que “um estudo de diplomacia para o século XXI deve ser conceitual e histórico, mas também integralmente global – em termos de temas e de escopo”. Explicam: “[um estudo] precisa ambiciosamente se engajar e compreender o conceito de diplomacia na história, os contextos dos quais emergiu de forma positiva ou negativa, assim como examinar o que está em jogo ao se demandar ou reclamar que mude da ‘velha’ para a ‘nova’ diplomacia”.²²

B. Evolução histórica

A diplomacia é exercida desde o início da civilização, possivelmente a partir de quando as primeiras sociedades decidiram ouvir os mensageiros em vez de atacá-los.²³ Sua prática é associada ao desenvolvimento da escrita,²⁴ mas alguns de seus elementos já teriam existido mesmo antes do processo civilizatório, isto é, nas relações entre tribos, pois estas, como observa

¹⁸ NICOLSON, 1963, p. 16.

¹⁹ Costas M. CONSTANTINO; Pauline KERR; e Paul SHARP, “Introduction: Understanding Diplomatic Practice”, In: *The Sage Handbook of Diplomacy*, Londres: Sage, 2016, p. 13.

²⁰ NICOLSON, 1963, p. 42.

²¹ VERBEKE, 2023, p. 4.

²² CONSTANTINO, KERR e SHARP, 2016, p. 2.

²³ HAMILTON e LANGHORNE p. 7.

²⁴ BJOLA, Corneliu & Markus KORNPROBST. *Understanding International Diplomacy: Theory, Practice and Ethics*. London and New York: Routledge, 2018, p.14.

Cohen, negociavam casamentos e estabeleciam limites territoriais para a caça²⁵. Como veremos, gradualmente esses mensageiros passariam a ser recebidos e enviados, bem como protegidos.²⁶

1. Antiguidade

Desde o início do registro da história, cerca de 4.500 anos atrás, os soberanos conduzem suas relações com outros dirigentes por meio de emissários oficiais.²⁷ No início, os líderes consideravam essa relação importante para obter mutuamente reconhecimento e aprovação, assim como bens e soldados.²⁸

Há registros de uma diplomacia ativa no Oriente Próximo, entre os rios Tigre e Eufrates, desde o terceiro milênio a.C., alguns até mesmo no final do quarto milênio antes da Era Comum.²⁹ Uma mensagem em sumeriano entre reinos que hoje constituem a Síria e o Irã revela uma diplomacia, em cuneiforme, com registros de rede de mensageiros, protocolos palacianos sobre formas de tratamento, troca de presentes e negociações com base em reciprocidade.³⁰ Outros documentos diplomáticos do período versavam sobre rotas comerciais, cooperação estratégico-militar, alianças, negociação e ratificação de tratados, bem como extradição de presos políticos e refugiados. Estabeleciam práticas de mediação e arbitragem, códigos de condutas para diplomatas e intercâmbio de enviados em missões especiais.³¹ Concediam tratamento fraternal aos países de mesmo porte ou àqueles em que havia ocorrido casamentos entre as respectivas dinastias, e não idêntico a estados vassalos.³² O exame histórico mostra que o idioma acadiano (falado na Babilônia) tornou-se o da diplomacia, mais tarde substituído pelo aramaico. Mostra também que os tratados mais antigos teriam sido aqueles firmados entre o faraó Ramsés II e os dirigentes hititas. Passagens bíblicas referem-se à diplomacia assíria e às relações das tribos judaicas com outros povos.³³

²⁵ Raymond COHEN, "Diplomacy through the Ages", In: Kerr e Wiseman, *Diplomacy in a Globalizing World*, 2013, p. 15.

²⁶ FREEMAN, 2022, s/nº. de pags.

²⁷ BJOLA e KORNPORBST, 2018, p. 15.

²⁸ COHEN, 2013, p. 15.

²⁹ ROBERTS, 2017, p. 6.

³⁰ COHEN, 2013p. 16.

³¹ HAMILTON e LANGHORNE, p. 8.

³² HAMILTON e LANGHORNE, p. 9.

³³ FREEMAN, 2022, s/nº. de pags.

Os primeiros anais de diplomacia entre a China e a Índia datam do primeiro milênio a. C.³⁴ A tradição chinesa de negociações externas suspendeu-se, porém, após a ascensão da dinastia Qin em 221 a. C. A partir de então, o país limitou-se a estabelecer fronteiras, defender o território contra os ataques externos, receber emissários para tratar do comércio e controlar comerciantes em portos designados para importação e exportação³⁵. A Índia antiga também manteve pouca conexão externa até sua conquista por Alexandre Magno em 326 a. C. Seguiu-se um período de esforço para expansão externa do budismo. Mas, os contatos externos seriam suspensos, exceto com os reinos meridionais.³⁶

Na Grécia antiga, a diplomacia aparece de alguma forma na literatura, nos jogos olímpicos, nas alianças buscadas em meados do século VI a. C, e na criação de ligas militares. Os primeiros diplomatas (arautos) - vistos como protegidos por Hermes, o mensageiro de Zeus - eram enviados em missões de curta duração a outras cidades-estados cujas políticas buscavam influenciar. Eram escolhidos por assembleia, recebiam instruções precisas e discursavam no parlamento da cidade-estado que os recebesse.³⁷ Tornaram-se conhecidos como oradores, pois defendiam os pontos de vista de suas cidades, embora não tivessem função negociadora.³⁸ Já os agentes consulares eram mantidos em base contínua para tratar das relações comerciais e, secundariamente, para informar. Os *prostates* (escolhidos por gregos no exterior) e os *próxenos* (nomeados pelas cidades-Estados) seriam os precursores dos atuais cônsules.³⁹ Os gregos mantiveram arquivos, criaram vocabulário diplomático, desenvolveram princípios de direito internacional e a ideia de imunidade diplomática para correspondência e para propriedade pessoal. Negociavam tréguas, neutralidade, convenções comerciais, tratados e alianças.⁴⁰ A conferência da Liga do Peloponeso convocada por Esparta para debater se declarar ou não guerra a Atenas,⁴¹ constituiu um exercício de diplomacia multilateral,⁴² ou, pelo menos, o primeiro

³⁴ FREEMAN, 2022, s/nº de pags.

³⁵ FREEMAN, 2022, s/ nº. de pags.

³⁶ FREEMAN, 2022, s/ nº. de pags.

³⁷ HAMILTON e LANGHORNE, p. 15.

³⁸ BJOLA e KORNPORBST, 2018, p. 20.

³⁹ Juke LEE e John QUIGLEY, *Consular Law and Practice*, Oxford: University Press, 2008, p. 4.

⁴⁰ FREEMAN, 2022, s/ nº. de pags.

⁴¹ Andrew F. COOPER, Jorge HEINE e Ramesh TAHAKUR, "Introduction: The Challenges of 21st- Century Diplomacy", In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford University Press, 2013, p. 4.

⁴² COHEN, 2013, p. 21.

registro de uma conferência diplomática.⁴³ Constituiu um exercício de democracia e, curiosamente, Atenas se fez representar na reunião.

Roma adaptou o legado diplomático grego para atender suas necessidades administrativas.⁴⁴ Herdou também o apreço pela oratória e a habilidade para persuadir por argumentação.⁴⁵ Recebia enviados estrangeiros cerimoniosamente e concedia-lhes imunidades. Por vezes, enviava núncios para outras cidades e designava legações para os centros urbanos maiores. Mantinha arquivistas e desenvolvia técnicas paleográficas para decifragem de documentos. A contribuição de Roma à diplomacia não seria na área da negociação, mas no direito internacional.⁴⁶ No período republicano, as leis aplicadas tanto aos romanos quanto aos estrangeiros (e seus emissários) compreendiam o direito das gentes.⁴⁷ O direito romano servia de base para os tratados, os quais deveriam ser interpretados, não literalmente, mas com base em equidade e racionalmente.⁴⁸ O Senado se ocupava da escolha dos embaixadores e de instruí-los, mas, após o término da república, o Imperador teria a última palavra na política externa. À medida em que se expandia, o império negociava tratados para estabelecer, com os povos conquistados, formas de governo local, colocando-os sob sua égide, num processo durante o qual se esmaeceria a distinção entre o interno e o externo⁴⁹. A diplomacia tornou-se, assim, veículo para gerenciar as relações com os povos subordinados.⁵⁰

2. *Idade Média*

Com o final do Império Romano Ocidental, desapareceram as tradições diplomáticas antigas. Mas, ainda assim, houve promoção de comércio, busca de aliados, soluções negociadas para dirimir controvérsias, casamentos entre dinastias, nomeação de bispos e reivindicação de territórios⁵¹. Entre os séculos V e IX, os monarcas negociavam diretamente com regentes próximos, recorrendo ao envio de emissários apenas para tratar com os reinos mais distantes.

⁴³ ROBERTS, 2017, p. 4.

⁴⁴ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁴⁵ BJOLA e KORNPORBST, 2018, p. 15.

⁴⁶ NICOLSON, 1963, p. 9.

⁴⁷ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁴⁸ NICOLSON, 1963, p. 9.

⁴⁹ HAMILTON e LANGHORNE, p. 17.

⁵⁰ BJOLA e KORNPORBST, 2018, p. 21.

⁵¹ COHEN, 2013, p. 24.

A corte do Império Romano Oriental em Constantinopla – o qual se manteria ainda relevante por mais um milênio (330-1453) - dispunha de um departamento do exterior criado para tratar com os enviados estrangeiros. Como forma de sua autopreservação, à medida em que Bizâncio entrava em decadência, seus emissários ao exterior recebiam instruções para coletar informações sobre os vizinhos e de promover a discórdia entre estes⁵² ou para conquistar a amizade dos mais próximos pela adulação e subsídios, bem como pela conversão religiosa.⁵³ O envio de relatórios escritos, esteio da diplomacia europeia, foi uma inovação bizantina.⁵⁴

De sua parte, a Igreja Católica manteria um sistema de envio de *legati* (de nível inferior) e de *nuncii* (mensageiros para grandes centros urbanos) que portavam cartas credenciais. Com o passar do tempo, estas passaram a incluir uma cláusula de plenos poderes (*plena potestas*) para negociar e concluir acordos. No final do século XII, começou a ser empregado, na Itália, o termo “*ambasciatore*” (derivado de *ambactiare*, andar em missão) para indicar os diversos tipos de enviados. O título passaria gradualmente a ser empregado para designar apenas os enviados por regentes seculares, reservando-se o de nuncio para os emissários da Igreja.⁵⁵ O Papado constituía uma “casa de força” diplomática, na promoção de mediação e arbitragem para preservar a *respublica Christiana*.⁵⁶ Os nuncios tinham precedência sobre os demais enviados, sendo o direito canônico invocado para fundamentar essa prática.⁵⁷

A Igreja contribuiu também para a formação do direito internacional com a divulgação do princípio de que promessas deveriam ser cumpridas (*pacta sunt servanda*).⁵⁸ O latim medieval se manteve no período como o idioma da diplomacia, não apenas por ter sido a linguagem escrita do Império Romano, mas também de seu sucessor o Sagrado Império Romano e a da Igreja Católica. Não é de se surpreender que continuaria a ser a língua escrita do início da diplomacia europeia moderna.⁵⁹

⁵² HAMILTON e LANGHORNE, p. 25.

⁵³ NICOLSON, 1963, p. 10.

⁵⁴ COHEN, 2013, p. 23.

⁵⁵ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁵⁶ COHEN, 2013, p. 25.

⁵⁷ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁵⁸ COHEN, 2013, p. 25.

⁵⁹ ROBERTS, 2017, p. 81.

3. *Renascimento*

A versão moderna da diplomacia teve origem ao norte da Itália durante o Renascimento.⁶⁰ A fragilidade das cidades Estado da península itálica exigiu o desenvolvimento de negociações permanentes para reduzir as reiteradas invasões por potências vizinhas e mesmo outras mais distantes.⁶¹ Em meados do século XV, provavelmente em Veneza, teve início o envio de embaixadores residentes que permaneceriam nos seus postos até serem substituídos.⁶²

In Europe, early modern diplomacy's origins are often traced to the states of [Northern Italy](#) in the early [Renaissance](#), with the first embassies being established in the 13th century.^[13] [Milan](#) played a leading role, especially under [Francesco Sforza](#) who established permanent embassies to the other city states of Northern Italy. [Tuscany](#) and [Venice](#) were also flourishing centres of diplomacy from the 14th century onwards. It was in the [Italian Peninsula](#) that many of the traditions of modern diplomacy began, such as the presentation of an ambassador's credentials to the [head of state](#).

A península itálica constituía um subsistema regional compacto,⁶³ fato que contribuiu para que os representantes residentes negociassem noutro Estado em nome dos seus representados. Aos poucos, esses embaixadores se tornaram cruciais para as cidades-estados⁶⁴. A diplomacia residente seria a mais importante inovação na prática da atividade uma vez que esta deixaria de ser de curta duração, tornar-se-ia comumente aceita e evolvia para contar com seus acordos.⁶⁵

Numa atmosfera de mudanças de alianças e lutas dinásticas pelo poder, os agentes diplomáticos residentes tornaram-se fonte de informação valiosa para os soberanos se prepararem para atuar.⁶⁶ Florença⁶⁷, Milão e Veneza⁶⁸, entre outras urbes, por disporem de equivalência de poder, passaram a empregar a diplomacia como meio para atingir objetivos inalcançáveis pela guerra.⁶⁹

⁶⁰ NICOLSON, 1963, p. 12.

⁶¹ BERRIDGE, 2002, p. 2-3.

⁶² COHEN, 2013, p. 25.

⁶³ BJOLA e KORNPORST, 2018, p. 25.

⁶⁴ BJOLA e KORNPORST, 2018, p. 25.

⁶⁵ ROBERTS, 2017, p. 9.

⁶⁶ ROBERTS, 2017, p. 10.

⁶⁷ NICOLSON, 1963, p. 13, afirma que Florença podia de “gabar de embaixadores como Dante, Petrarca e Boccaccio, e, mais tarde, de Maquiavel e Guicciardini”.

⁶⁸ NICOLSON, 1963, p. 20, que claramente não apreciava a diplomacia bizantina, afirmou que esta foi transmitida diretamente para Veneza, e “de suas lagoas fétidas, para toda a península itálica”.

⁶⁹ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 38-39.

A principal atividade diplomática italiana centralizar-se-ia, porém, junto ao Papa, em Roma, cidade que, por essa razão, reuniria o corpo diplomático mais relevante da península.⁷⁰

Em 1400, as instituições diplomáticas já estavam altamente desenvolvidas, com regras para imunidades, negociações e tratados. Em Milão, criou-se uma chancelaria para reunir as informações recebidas, preparar instruções e manter arquivos.⁷¹ Seria o embrião dos futuros ministérios do exterior.

From Italy, the practice was spread across Europe. Milan was the first to send a representative to the court of France in 1455. However, Milan refused to host French representatives, fearing they would conduct espionage and intervene in its internal affairs. As foreign powers such as France and [Spain](#) became increasingly involved in Italian politics the need to accept emissaries was recognized. Soon the major European powers were exchanging representatives. Spain was the first to send a permanent representative; it appointed an ambassador to the [Court of St. James's](#) (i.e. England) in 1487. By the late 16th century, permanent missions became customary. The [Holy Roman Emperor](#), however, did not regularly send permanent legates, as they could not represent the interests of all the German princes (who were in theory all subordinate to the Emperor, but in practice each independent).

A **diplomacia portuguesa** também se tornou atuante no século XV. Em 1494, isto é, menos de dois anos após a viagem de Colombo à América, negociou com Castela o **Tratado de Tordesilhas** que expandiu de 100 para 370 léguas o limite das terras portuguesas “descobertas e por descobrir” além do arquipélago de Cabo Verde.

As embaixadas permanentes começaram a se disseminar pela Europa no século XVI por se provarem menos custosas do que o envio frequente de embaixadas itinerantes. Em 1520, o Cardeal Thomas Wolsey criaria o serviço diplomático inglês⁷² e ampliaria o número de embaixadas residentes. O rei da França, Francisco I, adotaria medidas semelhantes⁷³.

Os enviados eram considerados representantes pessoais de um regente junto a outro. Dada a lentidão das comunicações, os enviados gozavam de ampla liberdade para atuar. Por não disporem de funcionários, os embaixadores utilizavam os serviços de secretários das cortes que os acompanhavam nas missões. Os Estados, crescentemente centralizados, tomaram controle

⁷⁰ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁷¹ BJOLA e KORNPROBST, 2018, p. 24.

⁷² FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁷³ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 46.

direto das repartições consulares e passaram a enviar cónsules com algumas funções diplomáticas, criando alguma confusão entre as funções dos diplomatas e dos cónsules.⁷⁴

4. Século XVII

Durante a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), ocorreriam inovações nas práticas diplomáticas. Havia emergido na Europa um grupo de diplomatas experientes, quase profissionais. Apesar de não ser paga e administrada de maneira irregular, a diplomacia atraía “mentes curiosas e atentas”.⁷⁵ No seu livro *De Iuri Belli et Pacis* (1625), o jurista holandês Grotius, observou Freeman, enunciou os conceitos de estados soberanos e de igualdade entre estes, duas ideias que fundamentariam o sistema diplomático moderno⁷⁶. Ao liderar a diplomacia francesa, o Cardeal Richelieu, baseando-se na ideia de que o sistema internacional na Europa consistia em uma comunidade de Estados soberanos,⁷⁷ declarou que era de vital importância “negociar continuamente, abertamente, em toda parte, mesmo que não se obtenha um ganho no presente ou se antecipe um no futuro”.⁷⁸ Nos dois séculos seguintes, ressaltou Kissinger, a França seria o país mais influente na Europa.⁷⁹

A Conferência de Paz em Westfália seria a primeira de grande porte na história moderna, tendo a ela comparecido representantes de 194 jurisdições.⁸⁰ Após a assinatura do Tratado de Paz (1648), o sistema internacional, até então dinástico, adotaria o princípio de territórios soberanos.⁸¹ Daria fim aos conflitos religiosos, ao garantir às minorias religiosas o direito de praticar suas religiões no entendimento de que todas as partes dos Tratados respeitariam tais direitos em troca de controle territorial.⁸²

Estabeleceu-se, assim, na opinião de Roberts, nova ordem de relações, tendo início a era da diplomacia europeia clássica.⁸³ A razão de Estado (*raison d'État*) passou a ser relevante, segundo

⁷⁴ LEE e QUIGLEY, 2008, p. 6.

⁷⁵ Garrett MATTINGLY, *Renaissance Diplomacy* (London, 1955) , p. 39-40, *apud* HAMILTON e LANGHORNE, p. 65.

⁷⁶ FREEMAN, 2022, s/ no. de pag.s.

⁷⁷ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p.76.

⁷⁸ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p.77.

⁷⁹ Henry KISSINGER. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994, p. 66.

⁸⁰ Robert COOPER, *The Ambassadors*, London: Weindelfd & Nicolson, 2021, p. 42.

⁸¹ BJOLA e KORNPROBST, 2018, p. 27.

⁸² Fen Oler HAMPSON, Chester A. CROCKER e Pamela AALL, “Negotiation”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, p. 319.

⁸³ ROBERTS, 2017, p. 11.

Kissinger, para justificar qualquer meio utilizado para assegurar o bem-estar do Estado⁸⁴.

Alcançada a paz, teve início a diplomacia de congressos, durante a qual, como resultado da proeminência francesa sob o reinado de Luís XIV, o idioma francês começou a tornar-se a língua da diplomacia, em substituição ao latim, idioma, aliás, no qual ainda foram redigidos os Tratados de Westfália⁸⁵. No final do século XVII, alguns serviços diplomáticos deram início à prática de nomear e pagar secretários bem-informados e experientes que não partissem com o embaixador quando este deixasse um posto.⁸⁶

5. Século XVIII

No século XVIII, a diplomacia europeia lutou para manter um equilíbrio entre as cinco grandes potências da época: Grã-Bretanha, França, Áustria, Rússia e Prússia.⁸⁷ A doutrina da *raison d'État* tornara-se, segundo Kissinger, a diretriz, não apenas da França, mas de toda a diplomacia europeia.⁸⁸ O novo sistema diplomático apresentaria resultados positivos. Assim, por exemplo, reunidas em Utrecht, oitenta delegações encerraram, em 1712-13, a Guerra de Sucessão na Espanha.⁸⁹

Tornar-se-ia mais frequente, naquele século, o emprego dos títulos de embaixador *extraordinário* ou *plenipotenciário* para designar os residentes, termos anteriormente aplicados àqueles em missões especiais.⁹⁰ Também se passou a utilizar a expressão *corpo diplomático* para se referir ao conjunto de diplomatas acreditados numa capital junto a uma corte.⁹¹ De um tratado de paz assinado em Aix-la-Chapelle (1748) constou um artigo segundo o qual o uso do francês como língua no documento não deveria prejudicar o direito de as partes assinarem cópias em outras línguas.⁹²

A diplomacia portuguesa no século XVIII apresentaria resultados relevante para o Brasil, então sua colônia, quando da negociação exitosa do **Tratado de Madri** (1750) que daria ao futuro país o território ocupado além do limite de Tordesilhas. Seu principal negociador foi **Alexandre de**

⁸⁴ KISSINGER, 1994, p. 58.

⁸⁵ ROBERTS, 2017, p. 82.

⁸⁶ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 83.

⁸⁷ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁸⁸ KISSINGER, 1994, p. 65.

⁸⁹ Thierry BALZACQ, Frédéric CHARILLON, Frédéric RAMEL, *Global Diplomacy*. (Springer International Publishing), Kindle, p. 60.

⁹⁰ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 69.

⁹¹ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 76.

⁹² ROBERTS, 2017, p. 82.

Gusmão, nascido no Brasil. Utilizou como base de sua argumentação o princípio de *uti possidetis*, bem como propôs a troca de territórios ocupados pelos espanhóis (como as Filipinas, Ilhas Marianas e Molucas), por áreas ao norte e ao oeste do Brasil. Por seus feitos, Gusmão é conhecido como o avô da diplomacia brasileira.

Vários pensadores do Iluminismo opinariam sobre a diplomacia. Voltaire, em 1751, elogiou a política dos países europeus de manterem entre eles, tanto quanto possível, um *equilíbrio de poder*.⁹³ O jurista suíço Emmerich de Vattel defendeu direito de cada nação negociar e manter relações com outras e a obrigação recíproca de se dedicar a tal interação (1758).⁹⁴

6. Século XIX

No final do século XVIII, a situação se desequilibrou após a Revolução Francesa e as conquistas bélicas de Napoleão Bonaparte por toda a Europa.

A vinda de **D. João VI ao Brasil em 1808**, em fuga da invasão napoleônica, “dotou o país prematuramente de uma certa **atividade diplomática**”.⁹⁵

Após a derrota francesa, o Congresso de Viena (1815) daria início a nova fase da diplomacia em que decisões passaram a ser tomadas coletivamente por altos representantes das grandes potências, no sistema que se convencionou chamar de o Concerto da Europa,⁹⁶ pelo qual se buscava acomodar controvérsias por consenso⁹⁷.

O *equilíbrio de poder* entre Estados permaneceria como um objetivo e o Congresso de Viena se produziria, na visão de Cooper, o primeiro acordo multilateral.⁹⁸ Os serviços diplomáticos, segundo Roberts, seriam reconhecidos como uma profissão distinta no âmbito do serviço público governado por seus próprios códigos internacionalmente aceitos.⁹⁹ O sistema, conhecido como de Metternich, sobreviveria por mais cem anos.¹⁰⁰ Seu traço mais significativo foi ter tornada ilegítima a conquista militar. Como observou Holsti, inspirada da constituição da Revolução

⁹³ KISSINGER, 1994, p. 67.

⁹⁴ ROBERTS, 2017, p. 12.

⁹⁵ Zairo Borges CHEILUB, “Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica”, *Pensamento Iberoamericano. Revista de Economia Política*, No. 6, CEPAL, dezembro de 1986, p. 115.

⁹⁶ BJOLA e KORNPROBST, 2018, p. 28.

⁹⁷ KISSINGER, 1994, p. 83, afirmou que, no Consenso da Europa, estava implícita a ideia de que as nações competitivas acomodariam, por consenso, as questões que afetassem a estabilidade.

⁹⁸ Robert COOPER, *The Ambassadors*, 2021, p. 109.

⁹⁹ ROBERTS, 2017, p.12.

¹⁰⁰ KISSINGER, 1994, p. 85.

FrancescaO, a Ata Final de Viena declarou que a soberania não mais poderia ser adquirida por conquista, nem poderia ser transferida para o conquistador sem o consentimento do vencido.¹⁰¹

Durante o Congresso de Viena, a **diplomacia portuguesa** (sedeada no Brasil) obteve o reconhecimento da **elevação do Brasil à categoria de Reino Unido a Portugal**.

O controle da diplomacia passaria das cortes reais para os gabinetes ministeriais.¹⁰² Adicionou-se, assim, ao arsenal permanente do método diplomático, na visão de Hamilton e Langhorne, uma nova arma que concedeu aos governos coletivamente tanto a capacidade de compartilhamento de autoridade internacional quanto a oportunidade para administrar o sistema internacional.¹⁰³ Através do século XIX, notou Holsti, “as grandes potências desenvolveram uma série de normas, protocolos e etiquetas desenhadas para prevenir conflitos diplomáticos escalassem e se tornassem guerras”.¹⁰⁴

Após as guerras napoleônicas, o novo sistema europeu se desenvolveu, na opinião de Hutchings e Suri, de forma única na história da diplomacia.¹⁰⁵ Essa singularidade se caracterizou por estabelecer-se um século de ordem internacional não interrompida por uma guerra generalizada.¹⁰⁶ Já em 1816, por proposta do ministro do exterior da Grã-Bretanha, Castlereagh¹⁰⁷, estabeleceu-se em Paris uma conferência permanente de embaixadores para supervisionar a aplicação do tratado de paz à França.¹⁰⁸ Naquele período, os britânicos deram início a sua ofensiva diplomática contra o tráfico de escravos, sobretudo por meio de acordos bilaterais e a criação de tribunais mistos para julgar navios que transgredissem esses entendimentos.¹⁰⁹

Após 1822, a **diplomacia brasileira negociou o reconhecimento da independência**, aceito por Portugal somente em 1825, por mediação da diplomacia britânica.

¹⁰¹ K. J. HOLSTI, “The Diplomacy of Security”, *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 582.

¹⁰² NICOLSON, 1963, p. 34.

¹⁰³ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 89.

¹⁰⁴ HOLSTI, 2013, p. 582.

¹⁰⁵ HUTCHINGS, Robert e Jeremi SURI. *Modern Diplomacy in Practice*. Palgrave MacMillan, 2020, p. 93.

¹⁰⁶ KISSINGER, 1994, p. 77.

¹⁰⁷ KISSINGER, 1994, p. 88.

¹⁰⁸ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 98.

¹⁰⁹ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 101.

O Concerto Europeu, como um sistema de consenso entre as Grandes Potências,¹¹⁰ manter-se-ia diligente¹¹¹ e realizaria 26 conferências entre 1822 e 1914.¹¹² Assim, por exemplo, em 1824, embaixadores se reuniram em Paris e em Madri para tratar da intervenção militar francesa na Espanha e, em São Petersburgo, para examinar esforços russos para realizar um congresso no Oriente Próximo.¹¹³ Três anos depois Grã-Bretanha, França e Rússia tentaram mediar o conflito greco-turco, esforço que resultou na criação em Londres de foro permanente para esse fim. Na capital britânica também se realizaria uma conferência para tratar de questões das fronteiras da Bélgica após sua independência (1830-1839)¹¹⁴, assim como houve encontros em Londres (1852 e 1884) para exame da questão de Schleswig-Holstein, uma disputa entre Áustria, Prússia e Dinamarca.¹¹⁵ Tornava-se claro, na opinião de Roberts, que a diplomacia não deveria ser praticada no interesse, nem de uma dinastia, nem de uma aristocracia, mas no de uma nação como um todo.¹¹⁶

A diplomacia beneficiou-se também no período da instalação de cabos telegráficos entre os principais centros urbanos, em especial em Londres, Paris e Berlim (1853).¹¹⁷ O telégrafo separou a comunicação do transporte, pois, pela primeira vez, não haveria mais necessidade de portar a mensagem por veículo ou mensageiro.¹¹⁸ Ao receber o primeiro telegrama, Palmerston em 1860 teria dito: “*Meu Deus, isto é o fim da diplomacia*”.¹¹⁹

Houve, entretanto, uma breve quebra da paz sob o Concerto da Europa, quando em 1854, as Grandes Potências entraram em guerra pela primeira vez desde as guerras napoleônicas, após a eclosão da Guerra na Crimeia.¹²⁰ O Congresso de Paris (1856), que a concluiu,¹²¹ deu impulso a codificação do direito internacional. Também como consequência daquele conflito, criou-se uma

¹¹⁰ ROBERTS, 2017, p. 12.

¹¹¹ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 95.

¹¹² HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 98.

¹¹³ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 97.

¹¹⁴ BJOLA e KORNPORBST, 2018, p. 28.

¹¹⁵ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 98.

¹¹⁶ ROBERTS, 2017, p. 13.

¹¹⁷ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 137.

¹¹⁸ Jovan KURBALIJA, “The Impact of the Internet and ICT on Contemporary Diplomacy”, In: Kerr e Wiseman, *Diplomacy in a Globalizing World*, 2013, p. 142.

¹¹⁹ KURBALIJA, 2013, p.141

¹²⁰ KISSINGER, 1994, p. 92.

¹²¹ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 98.

entidade que viria a ser a Cruz Vermelha Internacional (1863), uma das primeiras agências internacionais não-governamentais.

A Grã-Bretanha – que seria a Potência dominante no século XIX – passaria, como notou Kissinger, a adotar como política seu *interesse nacional*, acima da ideia de *equilíbrio de poder* na Europa.¹²² Numa demonstração desse novo conceito, Palmerston afirmaria: “*Não temos aliados eternos, nem inimigos permanentes*”.¹²³ Suas ações trariam à Grã-Bretanha o epíteto de “Pérfida Albion”, por refletir atitude menos elevada na política externa. Essa postura britânica exibiria também desgastes do sistema de Metternich.¹²⁴

A maioria dos postos no exterior eram legações chefiadas por ministros. A elevação de legação à categoria de embaixadas decorreria de decisão política reciprocamente acordada e era associada ao *status* político de cada país.¹²⁵ Assim, por exemplo, a Grã-Bretanha elevou a legação em Viena à categoria de embaixada em 1860 e Washington somente em 1893.¹²⁶

Os métodos da diplomacia europeia passaram a ser disseminados pelo mundo, à medida em que os países daquele continente expandiam sua rede de missões no exterior e ampliavam as relações com países mais distantes, assim como aprofundavam o processo de colonização, sobretudo na África.¹²⁷ Como reflexo de modificações políticas, reis passaram a ser substituídos por ministros em conferências diplomáticas¹²⁸ e a opinião pública passou a preocupar a diplomacia. Uma reunião do Congresso de Paris criou a União Internacional de Telecomunicações (1865).

No final do século XIX, em desrespeito ao sistema diplomático europeu, algumas alterações territoriais não foram submetidas às grandes potências. Entre estas destacar-se-iam a emergência do Reino da Itália e a formação do Império Germânico. Em março de 1871, um protocolo das seis grandes potências assinado em Londres reiterou que tratados não poderiam ser alterados sem o consentimento de todos os signatários.¹²⁹

¹²² KISSINGER, 1994, p. 95.

¹²³ KISSINGER, 1994, p. 96.

¹²⁴ KISSINGER, 1994, p. 98.

¹²⁵ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 26.

¹²⁶ NICOLSON, 1963, p. 100.

¹²⁷ BJOLA e KORNPORBST, 2018, p. 27-40.

¹²⁸ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

¹²⁹ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 99.

A política externa adotada por Bismarck, baseada, na opinião de Kissinger, em cálculos de poder e do interesse nacional, acarretou a unificação da Alemanha¹³⁰. Ao se tornar o mais forte da Europa continental, o novo país revolucionou a diplomacia europeia, até mesmo pelo emprego do termo alemão *Realpolitik* em substituição à expressão francesa *raison d'État*.¹³¹ Segundo o primeiro-ministro britânico, Disraeli, quando da Guerra Franco- Prussiana, o *equilíbrio do poder* na Europa foi inteiramente destruído.¹³²

A diplomacia apresentaria também outras características. Após a criação da União Postal Universal (1874), proliferaram agências especializadas. Os sistemas de comunicação continuavam a avançar a tal ponto que a rainha Vitória teria declarado, em 1876: “*já passou a era dos embaixadores e de suas pretensões*”.¹³³ Mas, isso, na verdade, não ocorreria. As Conferências de Berlim (1878 e 1884-85) evitaram, por exemplo, confrontos maiores com otomanos na África. Aliás, as questões diplomáticas voltavam-se, cada vez mais, a questões relativas ao imperialismo naquele continente.¹³⁴ A Grã-Bretanha buscou um acordo multilateral para abolir o tráfico de escravos e, entre 1889 e 1890, o tema, juntamente com o de tráfico de armas, foi tratado numa conferência intergovernamental em Bruxelas.¹³⁵

A resistência às pressões externas para a **abolição do tráfico de escravizados** ocuparia a diplomacia brasileira durante a maior parte do século XIX.¹³⁶

Os diplomatas europeus continuariam influentes e otimistas tendo o relatório periódico do Quai d'Orsay em 1890 declarado que “*o campo da diplomacia é verdadeiramente ilimitado. Nenhum interesse humano lhe é alheio*”¹³⁷. Naquele final de século, um embaixador francês afirmaria a seu ministro:

“Um embaixador não é um subalterno encarregado de cumprir instruções, mas um colaborador que deve sempre, sob o risco de desagradar, explicar-se

¹³⁰ KISSINGER, p. 137.

¹³¹ KISSINGER, p. 103.

¹³² KISSINGER, p. 134.

¹³³ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 137.

¹³⁴ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 99.

¹³⁵ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 101.

¹³⁶ Fernando de MELLO BARRETO, “A abolição da escravidão no contexto internacional”, *Cadernos do CHDD*, Ano 21, Número Especial, Segundo Semestre, 2022, p. 189-220.

¹³⁷ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 138.

livremente sobre questões que são vistas em Paris apenas sob um ponto de vista”.¹³⁸

Apesar de progressos diplomáticos, na opinião de Kissinger, o conceito de *equilíbrio de poder* havia esgotado seu potencial.¹³⁹ Assim, por exemplo, numa convenção militar que assinou em 1894, a França acordou em apoiar a Rússia se esta fosse atacada pela Alemanha, ou pela Áustria em combinação com a Alemanha. A Rússia apoiaria a França em caso de ataque pela Alemanha; ou pela Alemanha em combinação com a Itália.¹⁴⁰

Naquela década, houve aumento de visitas oficiais de monarcas, presidentes e outros dignitários a capitais e portos estrangeiros. Embora em grande parte apenas cerimoniais, ofereciam oportunidades para discussões diplomáticas e negociações. Nesse contexto, regentes da Áustria, Prússia e Rússia exerceram ampla diplomacia dinástica.¹⁴¹ Pouco depois, as Conferências de Paz realizadas na Haia (1899-1907) promoveriam a codificação de direito relativo a guerras e encorajariam o desarmamento.

7. Século XX

Um dos principais resultados das Conferências da Haia seria a criação da Corte Permanente de Arbitragem (1904). À segunda conferência (1907), compareceriam 44 participantes, inclusive 16 da América Latina. Seria considerada a “primeira conferência a se parecer com uma legislatura internacional”.¹⁴²

Na **Conferência de Paz** realizada na Haia em 1907 teve destaque a atuação do representante brasileiro, **Ruy Barbosa**, que, em debate sobre os critérios de seleção dos juizes para a Corte Permanente de Arbitragem, defendeu o *princípio da igualdade dos Estados*. Argumentou tratar-se de um assunto de interesse universal. Na sua própria avaliação o debate “mostrou aos fortes o papel necessário dos fracos na elaboração do direito das gentes.”

No início do século XX, a comunicação mais rápida, maior envolvimento no comércio e, especialmente, o advento das máquinas de escrever e mimeógrafos contribuíram para um aumento significativo no número de relatórios diplomáticos. Governos e diplomatas não colocariam, no entanto, o comércio e a economia no centro das relações internacionais. Na

¹³⁸ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 138.

¹³⁹ KISSINGER, 1994, p. 167.

¹⁴⁰ KISSINGER, 1994, p. 181,

¹⁴¹ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 133-134.

¹⁴² A. J. R. GROOM, “Conference Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 265.

verdade, na opinião de Pigman, muitos, senão a maioria, dos diplomatas tradicionais desdenhavam a diplomacia comercial.¹⁴³

Em 1912, o Presidente da França declarou que, se a Rússia fosse à guerra, a França também iria e acrescentou que a Alemanha apoiaria a Áustria.¹⁴⁴ Tais alianças continuavam a não permitir a tradicional diplomacia do Concerto da Europa.¹⁴⁵ Logo, o equilíbrio europeu, sempre invocado, tornar-se-ia, nas palavras de Kissinger, “uma batalha de vida ou morte”.¹⁴⁶

a) A I Guerra Mundial

Após o assassinato do herdeiro do trono austríaco por um sérvio (1914), o confronto era iminente entre, de um lado, a Alemanha e o Império Austro-Húngaro, e, de outro, a Tríplice Aliança, composta de França, Rússia e Grã-Bretanha. A necessidade de os aliados se mobilizarem tornou-se, segundo Kissinger, a pedra angular dos entendimentos diplomáticos.¹⁴⁷ Os militares exigiam mobilização rápida e a diplomacia seguia seus passos tradicionais, incapaz de desatar a crise sob pressão de tempo.¹⁴⁸

A I Guerra Mundial teve início, na opinião de Kissinger, não porque os países europeus romperam os tratados, como o faziam seja sob o sistema de Metternich ou sob a *Realpolitik* de Bismark, mas porque decidiram cumpri-los.¹⁴⁹ Na sua visão, para efeitos práticos, o Concerto da Europa, que mantivera a paz por séculos, “havia deixado de existir”¹⁵⁰. A busca do *equilíbrio de poder* seria substituída por uma corrida armamentista.¹⁵¹ O confronto tornara-se o “método padrão da diplomacia” e a busca do equilíbrio havia se transformado na formação de coalizões bélicas rígidas e perigosas.¹⁵² Segundo seu raciocínio, se os europeus tivessem dado continuidade a práticas diplomáticas anteriores, poderiam ter alcançado uma conciliação em 1915¹⁵³. Mas,

¹⁴³ Geoffrey Allen PIGMAN, “Debates about Contemporary and Future Diplomacy”, In: Kerr e Wiseman, *Diplomacy in a Globalizing World*, 2013, p. 79.

¹⁴⁴ KISSINGER, 1994, p. 199.

¹⁴⁵ KISSINGER, 1994, p. 200.

¹⁴⁶ KISSINGER, 1994, p. 204.

¹⁴⁷ KISSINGER, 1994, p. 202.

¹⁴⁸ KISSINGER, 1994, p. 201.

¹⁴⁹ KISSINGER, 1994, p. 211.

¹⁵⁰ KISSINGER, 1994, p. 168.

¹⁵¹ KISSINGER, 1994, p. 169.

¹⁵² KISSINGER, 1994, p. 194.

¹⁵³ KISSINGER, 1994, p. 219.

nem ao menos tentaram um período para esfriar os ânimos, tal como ocorria no Congresso Europeu.¹⁵⁴ Teriam fim quatro décadas de paz entre as grandes potências da Europa.¹⁵⁵

Ao final do conflito, começaria uma nova fase da diplomacia mundial, pois, a anterior se viu criticada por ter fracassado nas suas tentativas para manter a paz. Entre as falhas apontadas, destacava-se o uso de diplomacia secreta. Woodrow Wilson apresentou, em 1918, seus famosos 14 Pontos para a Paz, sendo o primeiro deles, o de que a diplomacia deveria “proceder sempre com franqueza e sob a visão do público”.

b) A Conferência de Paris

Na Conferência de Paris, em 1919, diante da resistência dos europeus, Wilson teve que retirar sua promessa de “conferência aberta” e aceitar a pressão das Grandes Potências para que as sessões plenárias fossem conduzidas com as portas fechadas, num formato que seria visto mais tarde como exemplo de uma das primeiras reuniões de cúpula.¹⁵⁶ O presidente dos Estados Unidos conseguiu, no entanto, que os tratados fossem registrados na Liga, ou seja, tornados públicos, antes de tornarem-se obrigatórios.¹⁵⁷

A Conferência de Paris adotou muitos dos procedimentos do Congresso de Viena, incluindo a diferenciação de “potências com interesses gerais” e “potências com interesses especiais”, reuniões privadas de chefes de delegações de grandes potências e a convocação posteriormente de uma Conferência de Embaixadores em Paris.¹⁵⁸ Foram ouvidos em audiências alguns representantes de entidades nacionais em busca de independência.¹⁵⁹

Após uma conversa entre o ministro do exterior francês, Pinchon, o Presidente Wilson e o Primeiro Ministro Lloyd George, as línguas francesa e inglesa foram aceitas como tendo paridade e adotadas como oficiais da Conferência de Versalhes e, posteriormente, da Liga das Nações.¹⁶⁰

¹⁵⁴ KISSINGER, 1994, p. 217.

¹⁵⁵ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 139.

¹⁵⁶ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 159.

¹⁵⁷ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

¹⁵⁸ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

¹⁵⁹ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

¹⁶⁰ ROBERTS, 2017, p. 83.

A **delegação brasileira** junto à **Conferência de Paris** (Versalhes, em 1919) defendeu e obteve decisão favorável a seus pleitos de reajuste do valor do café depositado em bancos alemães¹⁶¹ e de manter os navios alemães retidos durante a guerra.¹⁶² O Brasil parecia gozar de prestígio internacional. Assim, por exemplo, a Grã-Bretanha elevou sua representação da categoria de legação à de embaixada em 1919, isto é, antes de Lisboa (1924) e Buenos Aires (1924).¹⁶³

Outra crítica à diplomacia anterior foi a de que falhara a comunicação entre os dirigentes dos países o que levou à convicção de que reuniões presenciais poderiam servir como instrumento para gerenciar crises internacionais e preservar a paz. Na visão de Roberts, além da transparência (*openness*) havia um desejo de uma organização internacional para dirimir controvérsias e deter os que buscassem impor sua vontade pela força.¹⁶⁴

c) A Liga das Nações

A Liga das Nações foi criada para facilitar a resolução pacífica de disputas. Seu documento constitutivo - o Pacto da Sociedade das Nações - não permitiu que os Estados membros entrassem em guerra uns contra os outros sem antes exaurirem os procedimentos de arbitragem e conciliação da nova organização. Além disso, proibiu a guerra de conquista. O uso de força somente seria considerado legítimo em defesa própria e sob certas condições.

Além dessas inovações fundamentais, a Liga das Nações seria não apenas a primeira organização internacional permanente criada para facilitar a solução pacífica de controvérsias,¹⁶⁵ mas também a pioneira na criação de um secretariado e a ter funcionários civis permanentes. Criou a diplomacia parlamentar em dois órgãos: uma assembleia em que os estados tinham igualdade de direitos e um conselho com poderes supremos.¹⁶⁶ Este último, tal como inicialmente concebido, deveria ser composto por representantes dos cinco principais aliados e mais quatro outros, na tradição do Concerto Europeu de Estados.¹⁶⁷ Com a não ratificação do Tratado de Versalhes pelo Senado estadunidense, o número do primeiro grupo se reduziu a quatro membros.¹⁶⁸ Os poderes

¹⁶¹ Fernando de MELLO BARRETO, *Os Sucessores do Barão. 1912-1964*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001, p. 59.

¹⁶² MELLO BARRETO, 2001, p. 60.

¹⁶³ NICOLSON, 1963, p. 100.

¹⁶⁴ ROBERTS, 2017, p. 15.

¹⁶⁵ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 162.

¹⁶⁶ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

¹⁶⁷ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 163.

¹⁶⁸ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 163-164.

da Liga seriam, no entanto, muito limitados uma vez que prevaleceria a soberania de cada país membro.

A nova organização teria mais sucesso, para Freeman, no patrocínio de conferências especializadas em temas econômicos, de desarmamento, e outros mais especializados. Novas agências internacionais seriam criadas. Assim, por exemplo, teriam papéis relevantes a Organização Internacional do Trabalho – OIT (1919) e uma comissão de “mandatos” que exerceria supervisão, ainda que superficial, de colônias anteriormente pertencentes a potências derrotadas no primeiro conflito mundial.¹⁶⁹

As reuniões diplomáticas continuariam a ser secretas, fossem estas na Liga das Nações, nas de cúpula da década de 1920, ou nas das agências especializadas, com destaque para a Corte Internacional de Justiça – CIJ (1921). Os resultados eram anunciados ainda que apenas ao final das negociações. Outra inovação seria a aceitação formal da língua inglesa como um dos idiomas de trabalho no mesmo nível da francesa.¹⁷⁰ O estilo da diplomacia tenderia à personalização das relações entre chefes de estado e de governo e ministros do exterior.¹⁷¹

Com evidentes preocupações pela manutenção da paz, a diplomacia se ocupou com a negociação de alguns tratados. Assim, em 1923, foi assinado um tratado universal de assistência recíproca que autorizava o Conselho da Liga a determinar países agressores ou vítimas.¹⁷² No ano seguinte, foi assinado o Protocolo de Genebra que exigiu a arbitragem da Liga para todos os conflitos internacionais.¹⁷³ Em 1925, seria a vez do Pacto de Locarno, talvez o mais relevante, pelo qual, entre outras trocas de concessões, a Alemanha ingressou na Liga das Nações e passou a ocupar um assento permanente no seu Conselho.¹⁷⁴ Seguiu-se o Pacto Kellog-Briand (1928) pelo qual quinze países signatários renunciaram à guerra e se comprometeram a solucionar suas controvérsias por meios pacíficos.¹⁷⁵

O ingresso da **Alemanha na Liga das Nações** teria efeito na atuação brasileira naquela organização. Não tendo conseguido lograr seu objetivo de obter um assento permanente do

¹⁶⁹ FREEMAN, 2022, s/ n.º. de pags.

¹⁷⁰ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 161.

¹⁷¹ KISSINGER, 1994, p. 276.

¹⁷² KISSINGER, 1994, p. 253.

¹⁷³ KISSINGER, 1994, p. 254.

¹⁷⁴ KISSINGER, 1994, p. 274.

¹⁷⁵ KISSINGER, 1994, p. 280.

Conselho, o **Brasil** deixou a Liga em 1926, o que impediria a diplomacia brasileira de ter experiência multilateral até a criação da ONU, duas décadas mais tarde.¹⁷⁶

Do ponto de vista de prática diplomática, houve, na década, a utilização de intermediários não oficiais, isto é, não diplomáticos.¹⁷⁷ Banqueiros, empresários e outros com contatos internacionais serviriam para governos contornarem canais diplomáticos de comunicação, sobretudo durante as crises.¹⁷⁸ Outra inovação seria que os postos no exterior sofreriam modificação pela fusão das carreiras diplomática e a consular.¹⁷⁹ Surgiriam também os cargos de adidos militares, comerciais, financeiros e de imprensa.¹⁸⁰ A maioria dos componentes das carreiras diplomáticas continuavam, porém, a ser originários da aristocracia dos países europeus.¹⁸¹

No final da década de 1920 e início da seguinte, os temas que ocupavam a diplomacia europeia diziam respeito a reparações de guerra, desarmamento e paridade militar que assim superaria as discussões sobre *equilíbrio de poder* e evitaria progresso no conceito de segurança coletiva.¹⁸² À assunção ao poder dos líderes mundiais totalitários Mussolini (1922) e Stalin (1924), somar-se-ia a de Hitler (1933). Esses dirigentes autocratas, como observou Freeman, afetariam negativamente o desenvolvimento da diplomacia, pois raramente seguiam as regras e práticas estabelecidas ou negociavam com disposição para conciliação.¹⁸³ Hitler, em particular, buscava erodir o sistema do Tratado de Versalhes.¹⁸⁴

A composição da Liga se alteraria com a saída do Japão (1931), após ser criticado pela invasão da Manchúria; a da Alemanha, após a ascensão do nazismo (1933); e a expulsão da Itália (1937), por ter invadido a Etiópia. Ainda assim, havia, em 1937, 46 delegações permanentes em Genebra, organizadas em corpo diplomático multilateral e com um decano escolhido por eleição.¹⁸⁵ No entanto, naquela década, muitas questões seriam tratadas não pela Liga, mas pela

¹⁷⁶ MELLO BARRETO, 2001, p. 71-78.

¹⁷⁷ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 171.

¹⁷⁸ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 172.

¹⁷⁹ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 173.

¹⁸⁰ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 173.

¹⁸¹ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 174.

¹⁸² KISSINGER, 1994, p. 279-286.

¹⁸³ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

¹⁸⁴ KISSINGER, 1994, p. 289.

¹⁸⁵ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 164.

conferência de embaixadores dos principais aliados em Paris e por reuniões *ad hoc* de seus líderes.¹⁸⁶

Nos anos imediatamente precedentes ao segundo conflito mundial, foram negociadas alianças, assinados tratados de não agressão, acordos navais, analisadas formas de segurança coletiva e sanções econômicas.¹⁸⁷ Diante da ameaça da Alemanha que anexara a Áustria (em março de 1938), os temas na discussão diplomática passaram a ser relativos a desarmamento, reconciliação e, finalmente apaziguamento, ação que seria tentada por Chamberlain diretamente com Hitler em Berchtesgaden (agosto) e novamente em Munique (setembro), quando se reuniram os chefes de governo da França (Daladier) e da Grã-Bretanha (Chamberlain) com os da Alemanha (Hitler) e Itália (Mussolini).¹⁸⁸

Uma “revolução diplomática”, na expressão empregada por Kissinger,¹⁸⁹ ocorreria quando a Alemanha assinou com a União Soviética, em 23 de agosto de 1939, um tratado de não agressão (Pacto Molotov-Ribbentrop). Por um protocolo secreto, ficou acordada a ocupação conjunta da Polônia, a ocupação soviética dos países bálticos, da Finlândia e da Bessarábia. Em 1º de setembro, a Alemanha invadiu a Polônia. Dois dias depois, a Grã-Bretanha, França e Nova Zelândia declararam guerra à Alemanha. Teria início o segundo conflito mundial.

d) A II Guerra Mundial

O Pacto Tripartite entre Alemanha, Itália e Japão seria um dos primeiros documentos diplomáticos assinado logo após o início da II Guerra Mundial, concluído em setembro de 1940. Não incluiu a União Soviética (embora esta mantivesse o pacto de não agressão com a Alemanha) e exigiu que o Japão entrasse em guerra contra os Estados Unidos, caso estes fizessem o mesmo com relação à Alemanha.¹⁹⁰ Em 1941, o governo de Berlim convidou a União Soviética a juntar-se ao Pacto Tripartite.¹⁹¹ Moscou respondeu, em novembro, com uma longa lista de condições para a adesão, referentes a territórios europeus que exigia ficassem sob sua

¹⁸⁶ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 166.

¹⁸⁷ KISSINGER, 1994, p. 296-299.

¹⁸⁸ KISSINGER, 1994, p. 312-313.

¹⁸⁹ KISSINGER, 1994, p. 347.

¹⁹⁰ KISSINGER, 1994, p. 356.

¹⁹¹ KISSINGER, 1994, p. 359.

égide. O governo de Hitler considerou acintosas as exigências e deu início a preparações para atacar a União Soviética.¹⁹²

No final daquele ano, após ter o Japão bombardeado o porto de Pearl Harbor, os Estados Unidos, em reação imediata, declararam guerra. Formaram-se assim os dois principais países de cada lado do conflito: de um lado, os países do Eixo (Alemanha, Japão e Itália) e, do outro, os Aliados (Reino Unido, Estados Unidos e União Soviética).

Ao longo do conflito, diversas vezes nos países aliados manifestaram a necessidade de sistema internacional mais eficiente do que a Liga das Nações.¹⁹³ Não mais se mencionaram as deficiências da diplomacia secreta¹⁹⁴, nem a ideia de *equilíbrio de poder*¹⁹⁵. Segundo Kissinger, para Roosevelt, a paz seria preservada por um sistema de *segurança coletiva* mantida pelos Aliados.¹⁹⁶ Presidente dos Estados Unidos queria, segundo Hamilton, uma organização internacional duradoura sob controle do Estados Unidos, composta também de Reino Unido, União Soviética (aliada na guerra) e China (que ainda não era comunista). Esses países comporiam uma diretoria de um concerto global.¹⁹⁷ As cláusulas mais importantes do que viria a ser a Carta da ONU foram negociadas entre os três líderes aliados.¹⁹⁸

A diplomacia durante a guerra seria ativa e realizada sobretudo por meio de reuniões de cúpula entre os Aliados ou de conferências concentradas em temas específicos.

- Na Conferência de Teerã (1943) foram tomadas decisões militares contra a Alemanha, (inclusive a relativa à invasão da França) e às futuras fronteiras germânicas no Leste.
- Os acordos de Bretton Woods (julho de 1944) que criaram o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial.
- Em Dumbarton Oaks (agosto de 1944), representantes da França, China, Grã-Bretanha, Estados Unidos e a União Soviética elaboraram a Carta das Nações Unidas.

¹⁹² KISSINGER, 1994, p. 363.

¹⁹³ ROBERTS, 2017, p. 16.

¹⁹⁴ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 196.

¹⁹⁵ KISSINGER, 1994, p. 391.

¹⁹⁶ KISSINGER, 1994, p. 395.

¹⁹⁷ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 197.

¹⁹⁸ Andrew COOPER, Jorge HEINE e Ramesh THAKUR, "Introduction", In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 5.

- A Conferência de Ialta (fevereiro de 1945) tratou da repartição de zonas de influência entre os Aliados.
- Na Conferência de São Francisco (abril -junho de 1945), as 51 nações representadas na conferência assinaram a Carta das Nações Unidas. a entrar em vigor quando ratificada pelos governos da dos cinco países que seriam membros permanentes do Conselho de Segurança e pela maioria dos outros 46 países signatários.
- Após o final do conflito, a Conferência de Potsdam (julho-agosto de 1945) determinou o fim das anexações alemãs, estabeleceu as condições da ocupação da Alemanha, tratou dos julgamentos dos criminosos de guerra, estabeleceu fronteiras e acordou indenizações.

a) As Nações Unidas

Inicialmente, a nova organização contou com apenas 51 países membros¹⁹⁹, inclusive o Brasil. Entre os princípios que a regeriam encontravam-se o de “soberana igualdade dos Estados”, a “não intervenção” nos assuntos de outros Estados membros, a “solução pacífica de controvérsias”, e a “não utilização da força”. A organização refletiria, porém, na opinião de Wiseman e Basu, um mundo de grandes potências, como o principal meio para manter a paz, ainda que com motivações diferentes entre estas²⁰⁰. Na AGNU seria obedecida a soberania dos Estados, cada um tendo direito a voto. No CSNU, entretanto, haveria apenas cinco membros permanentes (China, União Soviética, França, Reino Unido e Estados Unidos), com direito a veto.

Nas primeiras reuniões da ONU, teve destaque a atuação brasileira sob a chefia do Embaixador na ONU, **Oswaldo Aranha**, em particular sua atuação na presidência da AGNU que determinou, sob sua forte liderança, a criação do **Estado de Israel**.²⁰¹

b) A Guerra Fria

Após avanços soviéticos no Leste Europeu, os Estados Unidos adotaram a doutrina Truman de contenção da influência do governo de Moscou (1947). A medida concreta mais visível seria a criação da OTAN (1949), da qual seriam doze os países fundadores: dois da América do Norte

¹⁹⁹ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

²⁰⁰ Geoffrey WISEMAN e Soumita BASU, “The United Nations”, In: Kerr e Wiseman, *Diplomacy in a Globalizing World*, 2013, p.322.

²⁰¹ MELLO BARRETO, 2001, p. 172-

(Estados Unidos e Canadá), e dez da Europa Ocidental (Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega e Portugal).

A tarefa mais difícil da ONU, no seu início de existência, seria a Guerra Fria, uma vez que permeava muitos dos conflitos internacionais. As principais crises da fase inicial incluíram o bloqueio de Berlim (1948) e a Guerra da Coreia (1950/1953). Nesse contexto de bipolarização, a União Soviética formaria o Pacto de Varsóvia (1955), juntamente com outros sete países do Leste Europeu (Polônia, Albânia, Hungria, Bulgária, Romênia, Checoslováquia e Alemanha Oriental). Outro movimento paralelo, o da descolonização, seria objeto da Conferência de Bandung (1955) durante a qual 29 países asiáticos e africanos seriam vistos como um Terceiro Mundo, oposto a bipolarização entre duas superpotências.

Aos críticos da inação da ONU, o Secretário-Geral da ONU, Dag Hammarskjöld, responderia com a proposta de diplomacia preventiva, consistente nos esforços para evitar que controvérsias escalonassem para conflitos.²⁰² Tal ação, completaria, nas suas palavras a maquinaria diplomática dos governos.²⁰³ Após aprovação pelo CSNU, seriam mobilizadas forças internacionais para a manutenção da paz. A primeira, armada, seria enviada a Suez durante a Crise (1956) e para a qual contribuiriam tropas de vários países (Canadá, Brasil, Colômbia, Dinamarca, Finlândia, Índia, Indonésia, Iugoslávia, Noruega e Suécia).

Os movimentos de independência de colônias exigiram especialistas em desenvolvimento econômico para lidar com cooperação em meio a guerra por procuração das duas potências nucleares. Desenvolveram-se, paralelamente, além da divisão entre os países do Leste e o Oeste, também entre os do Norte e os do Sul²⁰⁴. Surgiriam blocos ou agrupamentos de países, tais como o Movimento Não Alinhado (1961), inspirado nos princípios de Bandung, que se reuniu em Belgrado com a participação dos líderes da Iugoslávia, Índia e Indonésia.

Após a crise dos mísseis de Cuba (1962), agudizou-se a necessidade de prevenir um conflito nuclear. Reuniões diplomáticas e de cúpula passaram a tratar de corrida armamentista, desarmamento e gerenciamento de crises. A União Soviética e os Estados Unidos competiam por influência na América Latina, no Oriente Médio e nos Estados descolonizadores da África e da

²⁰² WISEMAN e BASU, 2013, p. 326.

²⁰³ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

²⁰⁴ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

Ásia. Os países em desenvolvimento, por seu turno, se reuniram no Grupo dos 77 (1964), bem como buscariam a criação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e do Desenvolvimento, (1964).²⁰⁵

A Guerra Fria se mostraria presente quando a URSS invadiu a Tchecoslováquia para reprimir o movimento conhecido como a Primavera de Praga (1968), enquanto os EUA experimentavam oposição interna e externa à Guerra do Vietnã. A ONU teria mais êxito, na opinião de Freeman, em resolver questões menores e especializadas do que a disputas Norte-Sul ou Leste-Oeste. Apesar de as agências especializadas também sofrerem impacto das propagandas, ofereceriam ao menos um foro para contatos técnicos.

Os países em desenvolvimento, cada vez em maior número, reforçariam entidades regionais, como a Organização da Unidade Africana – OUA (1963-2002) e a Liga Árabe (1945).²⁰⁶ Surgiram também no seio diplomático representantes de povos aspirantes a se tornarem Estados, tendo alguns desses obtido *status* de observadores em foros internacionais, como seria o caso da Organização para a Liberação da Palestina - OLP (1964) e da Organização do Povo do Sudoeste Africano (1960).²⁰⁷

Uma importante guinada na diplomacia mundial ocorreu no início da década de 1970 quando os Estados Unidos, numa tentativa de terminar a Guerra do Vietnã, abriram contatos com a China comunista.²⁰⁸ Washington faria uso também de diplomacia secreta para negociar a paz naquele conflito.²⁰⁹ A década assistiria à separação da diplomacia do Norte e do Sul, que tomariam rumos diferentes. De um lado, o G-77 obteve na ONU a aprovação de uma resolução sobre a criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional (1974). Do outro lado, as maiores economias se reuniram para criar o Grupos dos Sete - G-7 (1976) que reuniria Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Canadá. A década assistiria também a um período marcado pela realização de conversações sobre limitação de armas entre Estados Unidos e União Soviética, conhecido como de *détente*. Mas, este terminaria no final da década, com o início da guerra entre a União Soviética e o Afeganistão. Os Estados Unidos aumentariam as pressões

²⁰⁵ BARSTON, 2019, p. 9.

²⁰⁶ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

²⁰⁷ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

²⁰⁸ ROBERTS, 2017, p. 17.

²⁰⁹ ROBERTS, 2017, p. 18.

sobre a União Soviética. Em meados da década de 1980, o líder soviético Mikhail Gorbachev introduziu as reformas liberalizantes da glasnost ("abertura") e perestroika ("reorganização") e encerrou o envolvimento militar soviético no Afeganistão.

c) O pós-Guerra Fria

Aproveitando-se das fragilidades soviéticas, os países sob sua órbita intensificaram pressões por autonomia. Em 1989, teve início uma onda de revoluções que derrubariam pacificamente todos os governos comunistas da Europa Central e Oriental. Quando da queda do Muro de Berlim, já havia mais de 7.000 missões diplomáticas espalhadas pelo mundo, na maioria embaixadas.²¹⁰ Após a desintegração da União Soviética (1991), os estados bálticos retomaram sua independência e novos estados emergiram da retirada russa da Europa Oriental, Cáucaso e Ásia Central. Numerosas organizações internacionais e regionais passaram a contar com embaixadores.

Uma das características da diplomacia pós-Guerra Fria seria, segundo Barston, a continuada fusão das políticas externa e interna dado o número de temas que se tornaram objeto de negociações internacionais.²¹¹ O aumento da quantidade de organizações multilaterais e o elevado número de países que se tornaram independentes desde o início do processo de descolonização levaram Estados menores a concentrarem seus limitados recursos diplomáticos na atuação junto às principais entidades internacionais e por meio destas atingir seus objetivos de interesse nacional mais imediatos. Houve alterações nos grupos de países e nas ligações entre estes. Em parte, as mudanças decorreram como consequência do colapso do comunismo, pressões internas, e afrouxamento do sistema internacional. Ainda na visão de Barston, dois temas se interligariam: a mudança do eixo do poder político e econômico (em especial a ascensão econômica da República Popular da China) e a fluidez dos agrupamentos internacionais.²¹²

A diplomacia multilateral viveria, no início da década de 1990, momentos de êxito na obtenção de consensos internacionais. No âmbito regional sul-americano foi constituído o MERCOSUL (1991), que se pretendia viesse a ser uma união aduaneira entre Argentina, Brasil, Paraguai e

²¹⁰ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

²¹¹ BARSTON, 2019, p. 11.

²¹² BARSTON, 2019, p. 119.

Uruguai. Na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro (1992), vários acordos foram concluídos.²¹³ Em 1995, foi criada a Organização Mundial de Comércio - OMC, em substituição ao GATT, e teve início debate sobre a primazia das iniciativas regionais sobre a governança global.²¹⁴ Por influência da OCDE, seria tratada a questão da constituição de um Acordo Multilateral de Investimentos (1995-1997). A Rússia seria admitida como membro do G-7 (1998), que se denominaria G-8. Aos poucos, a prática diplomática desse grupo sofreria mudanças importantes, inclusive no tocante a protocolo, configuração da agenda, local de reunião, implementação e composição de membros.²¹⁵

8. *Século XXI*

No ano 2000, a ONU já contava com 189 Estados membros.²¹⁶ Novos temas surgiram para o tratamento diplomático, entre os quais terrorismo, crime organizado, tráfico de drogas, tráfico de imigrantes, refugiados e proteção de direitos humanos.²¹⁷ Na opinião de Barston, o G-77 e a UNCTAD perderiam sua tração, assim como a ideia de uma Nova Ordem Econômica Internacional.²¹⁸

Naquele início do século XXI, já havia milhares de organizações não governamentais - ONGs como observadoras em agências especializadas da ONU e outras organizações internacionais. Novos atores - inclusive instituições multilaterais; multinacionais; organizações da sociedade civil; locais de encontros, tais como o Fórum Econômico Mundial, refletiam uma atividade “diplomática” diversa daquela exclusivamente praticada por embaixadores de países soberanos bilateralmente ou em conferências multilaterais.²¹⁹

Na OMC, a diplomacia multilateral alcançaria resultado positivo com a conclusão da Rodada Doha (2001), mas, no âmbito regional, fracassariam negociações para criação de uma área de livre comércio nas Américas – ALCA (2004). Novos grupos se formariam entre economias em ascensão como o IBAS, integrado por Índia, Brasil e África do Sul (2003) e o BRIC, composto inicialmente de Brasil, Rússia, Índia e China (2005).

²¹³ KURBALIJA, 2013, p. 150.

²¹⁴ BARSTON, 2019, p. 139.

²¹⁵ BARSTON, 2019, p. 120.

²¹⁶ BARSTON, 2019, p. 7.

²¹⁷ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

²¹⁸ BARSTON, 2019, p. 9.

²¹⁹ SHARP, ps. 73-74

Após a crise financeira de 2008, houve, na descrição de Barston, esforços para a criação de governança de base intermediária entre o G-7 e o total de membros das agências da ONU, resultando no estabelecimento do G-20 (2008) e o crescimento da diplomacia paralela.²²⁰ Ainda segundo Barston, várias características do processo do G8 seriam transplantadas para o G20, tais como a rotatividade da presidência na definição das prioridades da agenda; perda de foco à medida em que aumentava o número de membros; a introdução de agendas concorrentes e o efeito diversionista de crises externas ou eventos.²²¹ Desenvolveu-se de maneira *ad hoc*, sem secretariado extenso ou maquinaria para implementação.²²² No G-20, na opinião de Barston, nem os ministros do exterior são atores dominantes, nem os *sherpas* são dominados por estes, mas pelos ministros das finanças. Não dispondo de fundos ou secretariado, o G-20 delega sua capacidade para organizações, tais como o FMI/Banco Mundial, a Junta de Estabilidade Financeira e o Comitê da Basiléia²²³.

Num plano mais amplo, isto é, não restrito ao G20, uma “diplomacia paralela” envolveria o estabelecimento de instituições ou processos concorrentes.²²⁴ Assim, por exemplo, o período final da Rodada Doha se caracterizaria por esforços diplomáticos para a criação de organizações comerciais regionais e sub-regionais em vez de regras globais para setores comerciais diferentes. O próprio G-20 seria rota alternativa ao FMI para o tratamento da governança financeira internacional.²²⁵

O BRIC manteria reuniões regulares de ministros do exterior, em geral, durante a AGNU. Uma cúpula anual passou a ser realizada a partir de 2010.²²⁶ A África do Sul integraria o grupo (2011) que passaria a se chamar BRICS. Apesar das diferenças entre seus membros, na opinião de Barston, o grupo apresentou-se como rota alternativa para cooperação; constituiu uma moldura que combina elementos de consulta com o de uma rede; tem servido de ponto de ingresso de ideias provindas de outros grupos e demonstrado capacidade para lidar com diferenças.²²⁷

²²⁰ BARSTON, 2019, p. 11.

²²¹ BARSTON, 2019, p. 120.

²²² BARSTON, 2019, p. 125.

²²³ Andrew F. Cooper, “The Changing Nature of Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Diplomacy*, 2013, p. 37.

²²⁴ BARSTON, 2019, p. 131.

²²⁵ BARSTON, 2019, p. 132.

²²⁶ BARSTON, 2019, p. 128.

²²⁷ BARSTON, 2019, p. 128-129.

Os consulados, que haviam sido relegados a um segundo plano a partir do século XVIII, viram o papel dos cônsules ser restaurado com a emergência de novas tarefas consulares sob pressão da globalização. Rana observou que aumentaram os fluxos de cidadãos vivendo ou trabalhando no exterior, as ameaças terroristas e os desastres naturais. Esses fenômenos exigiram dos cônsules ampliação de suas tarefas de emissão de visto, da proteção e assistência a cidadãos de seus países.²²⁸

Os ministérios do exterior sentiram a necessidade de investimentos em nova tecnologia e na preparação para a revolução da informação.²²⁹ A diplomacia digital constituiu, segundo Barston, um desafio na medida em que a diplomacia eletrônica, mais informal, teve implicações para administração, arquivo e fiscalização.²³⁰ Diplomatas em postos, conforme observaram Hutchings e Suri, criaram redes com seus colegas nas chancelarias, passando por cima das linhas tradicionais de autoridade.²³¹ Criaram-se também grupos regionais em que diplomatas de níveis diversos passaram a se comunicar diretamente. A disponibilidade de acesso às redes eletrônicas em salas de conferência permitiu, por outro lado, como notou Kurbaliya, negociações mais abertas e inclusivas.²³²

Essa nova realidade tecnológica, na opinião de Bjola e Kornprobst, abalou o conceito de soberania do Estado territorial que se modificou para adaptar-se às demandas do novo século.²³³ Assim, por exemplo, entes subnacionais, tais como cidades, estados federativos ou regiões autônomas, passaram a se reunir diretamente, por vezes sem conhecimento da autoridade nacional central ou federal, estabelecendo laços próprios, sobretudo financeiros e de cooperação. Em conclusão, a diplomacia tem uma longa e rica história que precisa ser conhecida para que se possa examinar se, onde e quando deverá ser modificada para adaptar-se a novas circunstâncias.

²²⁸ Kishan S. RANA, “Embassies, Permanent Missions and Special Missions”, In: *The Sage Handbook of Diplomacy*, 2016, p. 163.

²²⁹ HUTCHINGS e SURI, 2020, p. 14.

²³⁰ BARSTON, 2019, p. 7.

²³¹ HUTCHINGS e SURI, 2020, p. 72

²³² KURBALIYA, 2013, p. 150.

²³³ BJOLA e KORNPBST, 2018, p. 2.