

Ensaio

O olho clínico do embaixador

Em 1776 Benjamin Franklin foi nomeado Embaixador dos EUA em França. Após anos de carreira na indústria tipográfica, Franklin, já com setenta anos, trocou a sua farda de empresário pelo chapéu de pele e por roupas de comerciante simples e conquistou a França com a sua finesse, sentido de humor e talento para a criação de redes de contacto.

Na verdade, Franklin criou em França autênticos círculos sociais entre elites parisienses pré-revolucionárias e intelectuais, educadas pelos trabalhos de Rousseau. As suas cartas dos anos 1776-1785 mostram uma mentalidade científica, uma visão política clara e uma assertividade resultante de capacidades analíticas. John Adams escrevia sobre ele: «a sua reputação foi maior do que a de Leibnitz e de Newton... o seu nome era conhecido pelo povo e pelos reis, pelos cortesãos, pelos clérigos, pelos filósofos e pelos plebeus de tal modo que não havia porteiro ou cocheiro, moço de cozinha ou mensageiro, que não o adorasse e que não o tratasse como um amigo do povo.» Já a 8 de dezembro de 1776, no dia da chegada a Nantes, assim escrevia Franklin a John Hancock, presidente do Congresso: «encontrei aqui vários navios carregados com mercadoria militar destinada à América e



POR
Bronisław Misztal

Embaixador da
Polónia em Portugal



prontos para se fazerem ao mar, o que significa que vamos estar bem equipados na próxima guerra, mais fortes do que nunca. A frota espanhola com sete

mil soldados, com armas e com cavalos partiu em direção desconhecida, provavelmente contra os portugueses no Brasil. França e Inglaterra prepararam-se para uma guerra, que não é distante. Assim que chegar a Paris, vou saber mais.» Em 1777 escreveu a David Hartley, um membro neutro do parlamento britânico, convencendo-o para que intervisse perante o rei para que este reconhecesse a independência das colónias: «revi a minha carta e é uma carta cheia de afecto, estava a pensar se não a deveria abreviar, mas deixo-a assim como a escrevi - se a fria mente de um senhor mais velho se tornou tão calorosa, pensa só como a nossa barbáridade transforma as pessoas contra os governos». Franklin, um embaixador excelente, passo a passo constrói uma nova ordem mundial, tornando-se um precursor das relações transatlânticas e construindo, para muitos anos, uma ponte de entendimento entre a França, a Inglaterra e a América.

Muito antes, ainda na Itália medieval, pequenas cidades-estados enviavam os seus embaixadores para os

países vizinhos. Tratavam eles da avaliação das ameaças políticas e das possibilidades de comércio do ponto de vista dos interesses dos seus governos. Em 1743 até Jean-Jacques Rousseau praticou diplomacia, assumindo o cargo de secretário do Príncipe de Motaique, o embaixador da França em Veneza. O Príncipe representava, Rousseau analisava, observava, escrevia. Os seus trabalhos futuros, principalmente o projeto da constituição da Córsega e o projeto do sistema constitucional da Polónia, nunca teriam sido criados sem a sua experiência diplomática. As análises políticas de Rousseau, tal como os trabalhos de Franklin e de muitos outros excepcionais embaixadores, acabavam nos gabinetes do poder, onde sempre foram a mais valiosa fonte de informação.

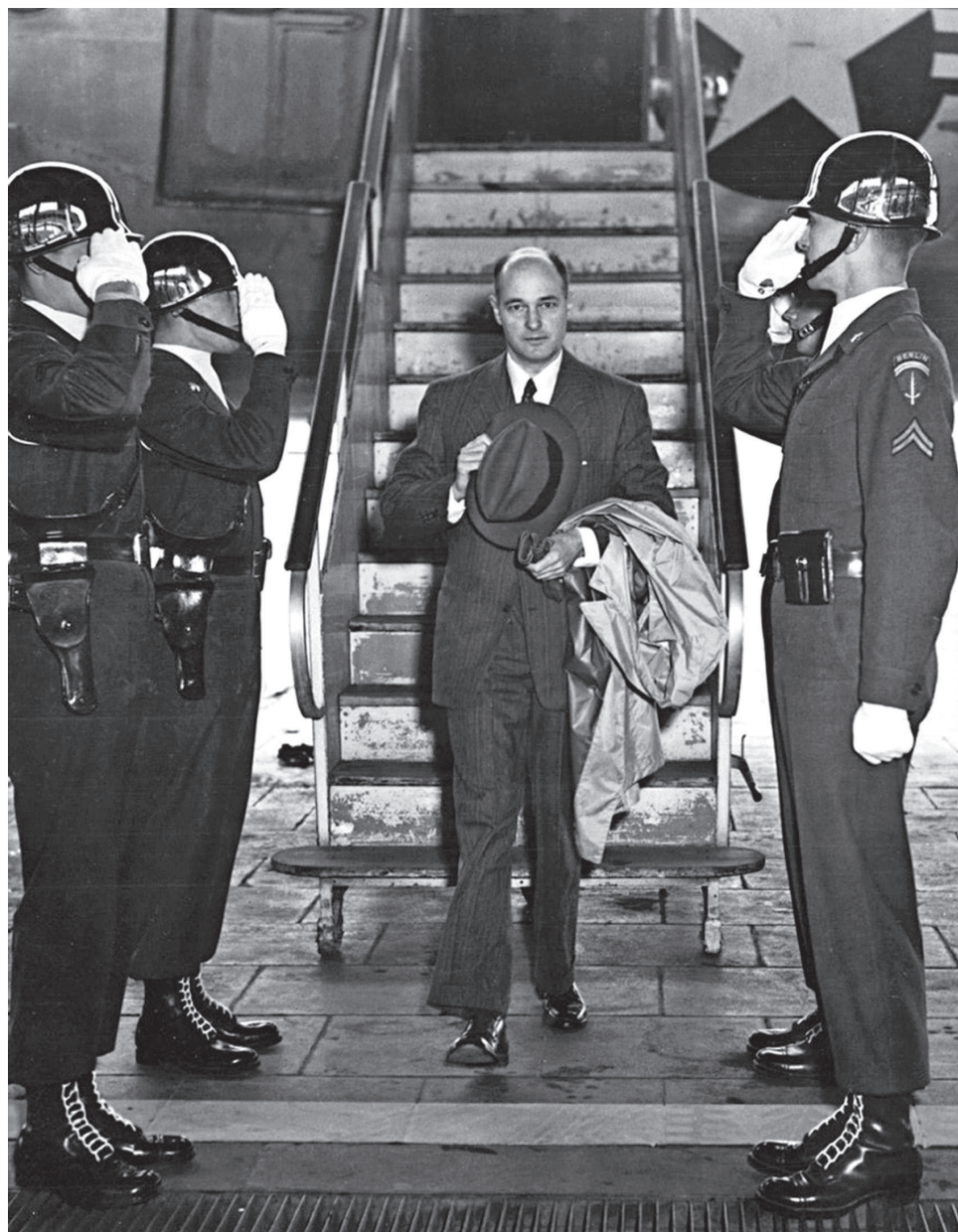
Também hoje em dia, para políticos, empresários, diplomatas e analistas de governo em vários países, os materiais vindos dos embaixadores, os chamados «cables», que no fundo são telegramas, são a fonte principal, com base na qual o poder executivo, mas também os membros do Parlamento, industriais ou militares, formam as suas decisões com consequências políticas de longo prazo. Tão importante como os discursos públicos sobre a boa situação de um país, o valor do trabalho de um embaixador é determinado sobretudo pelas suas análises sobre a situação do seu país de origem.

Essas apreciações por vezes podem ser controversas, às vezes parecem improváveis, muitas vezes são também verificadas passado vários anos. Foi assim com George Kennan, um dos mais excelentes e mais intelectualizados (por muito surreal que soe) diplomatas americanos. Brilhante e atrevido, criativo e perspicaz, algumas vezes confrontava os presidentes Roosevelt, Truman e Kennedy. Devido às suas opiniões, a sua carreira de embaixador na União Soviética durou pouco tempo e culminou com uma proibição de entrada em Moscovo, depois de, à passagem por Berlim, ter demonstrado a sua malícia. Aconteceu algo semelhante quando, dez anos depois, Kennedy o enviou a Belgrado (aliás, podia escolher na altura entre a Jugoslávia e a Polónia). Kennan recomendava a inclusão da Jugoslávia no

sistema de relações económicas com o Oeste, porque tinha combinado com o Presidente Kennedy que tentaria mostrar as diferenças entre Belgrado e Moscovo. O Presidente, apesar de em privado concordar com Kennan, num confronto com o Congresso assinou a directiva que retirava à Jugoslávia o estatuto do mais alto favorecimento. Nessa altura, num ataque de raiva, Kennan renunciou à sua posição e nunca mais voltou a Belgrado.

Em 1946 Kennan, ainda como Secretário para os assuntos políticos na Embaixada em Moscovo, tratou de forma superficial o discurso de Estaline, em que o mesmo indicava que o capitalismo e o socialismo não podiam coexistir. Washington ficou alarmado e

o Secretário de Estado na altura, James Byrne, solicitou uma análise mais ampla. “Têm o que pediram” – comentou Kennan ao enviar a Washington o que foi provavelmente o mais longo telegrama de sempre, com uma análise de 4 mil palavras sobre a possível política em relação à União Soviética. Datado de 22 de fevereiro de 1946, o documento, marcado com a cláusula «confidencial», indicava que a Rússia Soviética tentaria enfraquecer o potencial estratégico e político do Oeste, criar ressentimentos entre os habitantes dos antigos territórios dependentes, e tentar eliminar os governos que obstassem aos objectivos soviéticos. Além disso, Kennan indicava as possíveis estratégias que visavam a destruição de bens



individuais e colectivos como a fonte da independência nacional e ações que antagonizavam entre si os países de Oeste. «Diferente da Alemanha nazi, o poder soviético não é – escrevia Kennan – nem esquemático nem aventureiro, não assume nenhum risco desnecessário. Pouco susceptível à lógica da mente, é vulnerável à lógica da força... O comunismo mundial é como um parasita ameaçador, que se alimenta apenas com o tecido infetado. Esse é o ponto de encontro da política nacional com a estrangeira – qualquer maneira de resolver os problemas internos da nossa sociedade constitui uma vitória diplomática sobre Moscovo, que vale mais do que mil telegramas.» Essa sua análise criou os fundamentos da futura doutrina de «contenção», que por muitos anos marcou as relações entre os dois blocos da ordem mundial.

Kennan foi um dos diplomatas que verdadeiramente influenciaram a política mundial. Em 1943 Kennan chegou a Lisboa como secretário responsável pelos assuntos dos serviços secretos e por assegurar à América o acesso estratégico ao Atlântico central. Logo depois, em consequência da morte inesperada do embaixador na altura, Kennan tornou-se um *charge d'affair* e de facto geria a missão americana. Sentiu-se como peixe na água, entre os muitos espíões profissionais, amadores, mercenários e vendedores de informações que estavam cá. Aliás, foi aqui onde Kennan se reuniu com os emissários da Europa de Leste, entre os quais provavelmente havia também polacos. Washington tentava garantir-se o acesso à base militar em Lajes, nos Açores. Kennan viajou a Washington, solicitou uma reunião com o Presidente F.D. Roosevelt, a quem apresentou a sua análise da situação. O Presidente concordou com que Kennan assumisse as conversações individuais com o Salazar. As conversações decorriam no famoso hotel dos espíões «Palácio», no Estoril, nos arredores de Lisboa. Num bar sombrio, à direita da entrada, sento-me na mesma mesa onde Kennan negociou com Salazar o acesso dos EUA à base. Pouco menos do que 70 anos depois, encontrava-me nessa base no dia em que o Presidente Obama decidiu que já era altura de os americanos saírem de lá. Em 1974



Brilhante e atrevido, criativo e perspicaz, algumas vezes confrontava os presidentes Roosevelt, Truman e Kennedy. Kennan foi um dos diplomatas que verdadeiramente influenciaram a política mundial

outro embaixador americano, futuro chefe da CIA e Secretário da Defesa, Frank Carlucci, encontrava-se no mesmo hotel com Mário Soares e, nos seus relatórios para Henry Kissinger, opunha-se aos planos do mesmo para provocar uma intervenção espanhola em Portugal. As análises de Carlucci, com quem me encontrei há alguns meses em Washington, salvaram Portugal da guerra civil e contribuíram para a transformação democrática, que começou dois anos depois.

Kennan encontrou-se também muitas vezes no centro da política que determinou o destino da Polónia durante anos. Em Londres encontrou-se com Mikołajczyk, que considerou um jogador sem valor (escrevia sobre os «polacos de Londres»). Em agosto de 1944, um mês depois da chegada a Moscovo, Kennan pressionava Washington para que determinasse o mais rápido possível o destino do nosso país. Escrevia também que havia nas relações da Rússia Soviética com a Polónia uma configuração recorrente de elementos históricos e ideológicos. Avisava que os Soviéticos opor-se-iam à criação de um poder independente na Polónia por quererem que nos nossos terrenos vivessem pessoas pobres e dependentes, e também para esconder o Massacre de Katyn de 1940.

Os maiores e mais importantes embaixadores constroem a sua posição

não através de sorrisos distribuídos publicamente e de palavras de simpatia, mas através de análises profundas a processos políticos, sociais e económicos decorrentes no país. É por isso que um embaixador recorre à identificação de processos não visíveis a olho nu, iniciais ou em declínio, contudo os que amanhã ou depois de amanhã terão influência na situação do país de acreditação. Quando isso falta, ou quando o embaixador se engana, a sua falta de competência causa danos irreparáveis. Dean Acheson menciona que Washington, sem razão, atribuía ao general Hideki Tojo missões motivadas pela ambição. O ataque japonês a Pearl Harbor e a conquista da Ásia resultaram do facto de, para a administração de Tokyo, o sucesso rápido ter sido determinante para a sobrevivência do regime. Pergunto-me se os embaixadores em Moscovo serão capazes de ver analogias e diagnosticar possíveis métodos de atuação?

Os jornalistas políticos utilizam os materiais e análises preparados pelos embaixadores do seu país com pouca frequência. Não têm acesso aos mesmos. Relatórios, atas e análises frequentemente desaparecem e dissolvem-se em sumários colectivos preparados pelas burocracias dos departamentos e que os países derretem e transformam em magma de continentes e esferas. São apenas tornados público passados vários anos. O valor do corpo diplomático é determinado não pela oratória dos diplomatas em palestras e exposições, mas pela inteligência e capacidade analítica e argumentativa dos funcionários. Um embaixador é um observador perfeito, imerso na realidade do país de acreditação, mas a pensar em categorias da estratégia do seu próprio país. Consegue (ou devia conseguir) sentir-se como se sentem os meros habitantes do país de acreditação, mas consegue descodificá-los de tal maneira, que apoie a capacidade da reflexão estratégica no seu próprio país. As análises políticas não podem ser compiladas com base na leitura dos média. Esse tipo de trabalho pode ser feito de longe. Primeiro, os média funcionam com base nas regras do mercado, ou seja, alimentam-se não com a racionalidade política mas com cálculos mer-

cenários ou ideológicos. Segundo, os média nivelam a narrativa sobre opiniões e processos porque, de acordo com o seu alvo, querem chegar ao público geral e não às elites. Mas as decisões políticas, até num país o mais democrático possível, são tomadas pela elite, que fala e pensa com categorias mais amplas, assume uma óptica mais comprida, mesmo que às vezes fale o idioma de massas. Encontrei há pouco tempo, aliás pela primeira vez, o antigo presidente americano, Bill Clinton. Atrás da máscara do sorriso largo ele esconde uma mente sofisticada, com uma capacidade de raciocínio sintético ao mais alto nível. Surpreendeu-me o seu conhecimento sobre a Polónia. «Li alguns telegramas (cables)» - atirou despreocupadamente para justificar o facto de saber mesmo muito sobre Europa Central. Dan Fried, o seu embaixador em Varsóvia, era um analista cuidadoso e diligente. Assim, um embaixador deveria ser um narrador, cuja actividade diária e conhecimento da realidade ajuda-lhe a guiar a atenção para os assuntos chave.

Aprendi a reparar nas diferentes maneiras de trabalhar dos embaixadores. Há uns que aparecem em todas as reuniões com um pequeno caderno de bolso Moleskin e uma caneta tinteiro de culto, colocam-nos cuidadosamente na mesa e preenchem várias páginas com as citações exatas dos discursos de alguém. Há outros que só às vezes rasgam metade do papel dum sítio qualquer ou pegam num guardanapo dobrado para tomar nota dum pedaço de uma ideia. Enfiam-nos depois com cuidado no bolso do casaco. Há também os que pensam, concentrando-se em tentar resolver um quebra-cabeças complicado. O papel deles é documentar processos fundamentais, crises e transformações. Não sendo os protagonistas em teatrum mundi tornam-se assim os participantes da história, tencionando decifrar uma mensagem complexa acerca do que se passa à sua frente. O embaixador torna-se um «outro» atento, não é do meio, mas também não é de fora dele. É capaz de peneirar através da máscara do seu senso comum opiniões marcadas com emoções, desgostos ou ameaças, que não se traduzem em acções. São essas as instruções, ou seja, a maneira em

que posturas, valores, ressentimentos ou aspirações se podem transformar em acções, são, ou devem ser, o principal objeto de interesse dum embaixador. Um observador atento procura respostas para uma série de perguntas. Numa colisão entre o país e a sociedade, numa dimensão da dinâmica social, são as posturas dos líderes - primeiro-ministro, presidente, membros de governo - que decidem reacções, sobre o que vai acontecer. Quais atitudes pode assumir uma oposição organizada? O que vão fazer os grandes

na família, num grupo profissional, nas relações entre classes? Será que os cortes em gastos (ex. para a segurança social, exército, ou infra-estrutura rodoviária) empurrarão as pessoas para saírem para as ruas? Quais são os perfis mais dinâmicos e com maior futuro entre as elites de importância? Quem é que ainda se pode tornar líder? Quantas pessoas irão votar e quantas aprovarão as problemáticas soluções sociais? Tudo isso é apenas uma pequena amostra de questões, aos quais um embaixador pode procurar respostas.



grupos sociais e organizações - sindicatos ou associações. O que vai fazer, numa determinada situação, o líder do país? Quais são os mecanismos que determinam a mentalidade das pessoas num certo momento: será que as emoções vão vencer sobre o senso comum, será que as pessoas vão recuar, vão ficar ofendidas ou vão ficar felizes? Será que são xenófobos, cosmopolitas, têm curiosidade pelo Mundo ou são provincianos? Como é que constroem a visão do mundo as elites militares, em que é que são diferentes jovens oficiais dos generais mais velhos? Quais são os sonhos dos mais novos e qual é a visão do mundo dos professores escolares e universitários? Onde é que se esconde a origem da hostilidade -

A maioria dessas perguntas foi provavelmente colocada por Bill Richardson ao seu embaixador, quando efectuou pela última vez uma visita para sondar Saddam Hussein no Iraque, pouco antes da guerra. A maioria dessas perguntas foi provavelmente colocada por Zbigniew Brzezinski ao seu embaixador no outono de 1981, pouco antes da introdução na Polónia do estado de guerra. Ao mesmo tempo, a maioria dessas perguntas provavelmente estaria a ser colocada aos embaixadores em Moscovo e em Washington por Wojciech Jaruzelski. Para questões similares, provavelmente gostariam de ter respostas hoje tanto David Cameron como o Presidente Obama, relativamente à situação na Rússia, no Irão ou na Ucrâ-

nia. Muitas dessas questões eram colocadas em 1974 por Henry Kissinger ao seu brilhante embaixador em Portugal, Frank Carlucci, cujo talento analítico e sangue frio ajudaram na transformação do país após anos da ditadura.

Quanto mais é que a sociedade consegue suportar? O que é que vai enfurecer as elites? O que vai determinar se as pessoas se vão orgulhar ou desapontar? O que é que esperam?

Uma política económica razoável, o apoio ao desenvolvimento, a promoção da democracia, os planos de negociações pacíficas, ações militares interventivas ou expedicionárias, a criação de alianças internacionais – nada disso poderia acontecer de maneira eficaz sem essas análises. As reacções das pessoas são diferentes nos países grandes e potentes e nos países fracos ou caídos. Podem ser formadas de uma maneira as relações com governos de países onde as elites são iluminadas e de uma forma diferente onde as elites vêm de promoções duvidosas. Sucessos económicos, divisões sociais ultrapassadas, guerras e esperanças perdidas, as identidades cimentadas ou rachadas – tudo isso cria um mosaico social que potencialmente pode ser descoberto pelo embaixador. O valor analítico de um embaixador não é medido apenas pelo fornecimento de conhecimento ao seu país mas também por ser considerado no país de acreditação um observador atento e fiável. Por conseguir conduzir uma conversa que vai além da cortesia e anedotas diplomáticas e por conseguir mostrar aos políticos locais que o embaixador dum país estrangeiro, este «outro» profissional, conhece e compreende o país deles.

É importante para cada país que um corpo de embaixadores seja o mais possível um corpo de investigação, analítico, profundo, brilhante, fiável e profissional. O olho clínico do embaixador fornece os instrumentos, com base nos quais é criada a posição e a reputação do país. É criado o respeito e a importância. Encoraja as relações parceiras, desencoraja o fraude e a política de atalhos. Disciplina também o próprio governo, porque estimula as mudanças e a competitividade.

A criação desse super-profissional corpo de embaixadores demora anos, a sua manutenção exige recursos e res-



Um embaixador é um observador perfeito, imerso na realidade do país de acreditação, mas a pensar em categorias da estratégia do seu próprio país

peito por parte do governo, a sua destruição pode acontecer rapidamente. Passado vários anos, também a Polónia finalmente conseguiu um corpo de embaixadores que, na sua maioria, responde às expectativas. O protocolo diplomático e as fundamentais regras da etiqueta aprendem-se. As capacidades analíticas só se podem refinar e, nos vários países, o corpo diplomático aperfeiçoa as suas habilidades preparando inúmeros «position papers», isto é, notas analíticas. Uma boa análise não pode ser longa, porque tem que permitir ao tomador de decisões a formação duma opinião num tempo real de alguns minutos, às vezes ainda mais curto. Tem que ser problemática, não descritiva, e tem que testar diferentes variantes duma situação, propondo possíveis soluções. Na maioria dos casos, uma análise política tem o carácter de uma análise multivariada, mas para um político, é útil apenas o instrumento que não tenha especulações de dezenas de factores. Isto diferencia um bom embaixador do comentador na televisão, que se pode permitir a um jogo arriscado com muitas variantes hipotéticas. Mas o estado, porque é o estado o principal destinatário das análises diplomáticas, espera respostas do tipo: «o que vai acontecer se fizermos A, ou o que vai acontecer se fizermos B?» Quem entraria no jogo, quem seria eliminado ou excluído? Os países que promovem soluções irreais perdem a confiança dos parceiros. Há também mais um aspecto deste assunto: os re-

lacionamentos entre os políticos e a dinâmica social mudam-se durante a estadia de um embaixador num país. Às vezes, parte-se para um país com política moderada mas, de repente, as frações mais extremas chegam ao poder, prontas para comportamentos muito menos convencionais. O trabalho tradicional do embaixador, apresentado simplifadamente como participação nas recepções diplomáticas e nos briefings, ou seja, assunção de um papel passivo frente à política, não fornece ao seu país as ferramentas para atuar. Não é a facilidade social de estabelecer contactos (muitas vezes sem grande valor), mas a capacidade intelectual de aproveitar dos contactos significantes as informações mais sintéticas e mais fundamentais possível, é que determina o valor dum embaixador.

O capital intelectual e político recolhido pelos embaixadores é inestimável. Em 1947 Kennan, durante o intervalo na sua carreira diplomática activa, criou no Departamento de Estado americano uma instituição como nenhuma outra – a Equipa de Planeamento de Políticas (*Policy Planning Staff*), que se tornou um think-tank protótipo e um instituto de estudos estratégicos que delinea as futuras linhas da política estrangeira. Para trabalhar na Equipa convidou também imediatamente Hans Morgentau, um cientista e um analista brilhante. Os directores seguintes da Equipa foram tais especialistas como Paul Nitze, Walt Rostow, Stephen Bosworth, Samuel Lewis, Stephen Krasner ou Anne Marie Slaughter. De modo similar, existe em França a Direção de Análises e Projeções, que cria recomendações para a política externa, assegurando o contínuo fluxo do melhor corpo académico à administração pública. «Evite a trivialidade» – foi a regra do trabalho analítico formulada em 1947 por George Kennan. Dean Acheson dizia sobre isso o seguinte: «olha em frente, não para um futuro muito distante, mas alcança para além da perspectiva dos funcionários operacionais imersos nas crises decorrentes, suficientemente longe para ver novas formas de algo emergente e para definir o que é preciso fazer para lhe responder ou antecipar». É para isso que serve o olho clínico do embaixador. ■