

Uma forte presença no mundo: a diplomacia portuguesa e a Rússia

Sandra Fernandes* e Luís Lobo-Fernandes**

Resumo: A institucionalização das relações regulares entre Estados marcou o advento de uma nova fase nas relações internacionais com expressão no emprego de representantes diplomáticos acreditados. Após um enquadramento sobre a evolução da ação diplomática, o estudo de caso constante deste artigo debruça-se sobre aspetos essenciais da diplomacia portuguesa no respeitante à Rússia nos últimos trinta anos na base de entrevistas a três Embaixadores portugueses em Moscovo, explorando quer a vertente bilateral, quer a vertente multilateral cada vez mais determinante para Portugal. O artigo, que evidencia os atributos e as competências necessárias a uma diplomacia atuante e produtiva, contempla em especial o exercício diplomático perante a grande potência russa, identificando as suas especificidades, dimensões relevantes e principais dinâmicas.

Palavras-chave: Ação diplomática; Embaixadores; Federação Russa; Bilateral; Multilateral.

Introdução

A diplomacia constitui uma das componentes mais visíveis do cenário internacional, emergindo com especial projeção após os tratados de Vestefália de 1648. É a institucionalização das relações regulares entre Estados que marca o advento de uma nova fase nas relações internacionais (Chazelle, 1968). Esta maior institucionalização remetia para a necessidade do emprego de intermediários regulares – ou diplomáticos residentes – nos contactos entre Estados.

Na aceção geral o termo diplomacia significa a condução dos negócios interestatais por meios pacíficos, bem como o conjunto dos instrumentos e atividades consagrados ao serviço da política externa, sendo a ação dos diplomatas – ou seja, dos agentes da alta administração do Estado – uma das suas expressões fundamentais. Richelieu, responsável pela autêntica revolução que empreendeu no serviço externo do Estado francês na primeira metade do séc. XVII, anotaria que as relações externas de carácter contínuo requeriam negociação contínua¹. Segundo este homem de Estado um

* Professora Auxiliar na Universidade do Minho

E-mail: sfernandes@eeg.uminho.pt

** Professor Catedrático (aposentado) da Universidade do Minho

E-mail: luislobo@eeg.uminho.pt

¹ O *Testament Politique* de Richelieu foi escrito em 1638 para o rei Luís XIII.

dos propósitos da diplomacia era o de estabelecer e manter a confiança, e ser, nos seus fundamentos, ideologicamente neutra e baseada sempre no rigor. Uma grande preocupação com a dimensão qualitativa da diplomacia acentuando o controlo unificado das relações externas por um lado, e a importância da reputação dos Embaixadores por outro.

O que se pretendia evidenciar sobremaneira? A ideia de que os negociadores devem ser interlocutores que têm a capacidade de passar as mensagens de forma exata. Estavam, assim, esboçadas uma maior racionalização da ação diplomática e as bases da organização do moderno sistema diplomático.

O presente artigo tem por objetivo evidenciar a natureza e o alcance da ação diplomática de Portugal em relação à Rússia em períodos distintos e marcantes do relacionamento bilateral e multilateral, atendendo ao corrente curso de reasserção da potência russa. As fontes da nossa análise englobam a triangulação de fontes primárias, secundárias e entrevistas qualitativas semi-estruturadas a embaixadores. As entrevistas principais foram realizadas com o Embaixador José Manuel Villas-Boas, o Embaixador Manuel Marcelo Curto e o Embaixador Paulo Vizeu Pinheiro, em abril e maio de 2021. Apresentamos a visão dos três insígnies Embaixadores sobre a identidade de política externa da Rússia, plasmando assim a perceção portuguesa sobre o país mais extenso do mundo e a relevância da perspectiva histórica na atuação diplomática.

Na primeira parte enquadrámos as características da ação diplomática na atualidade. Na segunda, identificamos a forma como a Federação Russa é “decifrada” no âmbito do exercício dos representantes diplomáticos de Portugal. Na terceira, salientamos a evolução do papel da diplomacia portuguesa na vertente bilateral e multilateral do relacionamento com Moscovo.

1. A diplomacia hoje e os papéis do diplomata

A estruturação da diplomacia em sentido moderno traria novos desenvolvimentos e um maior apetrechamento institucional, aquilo que se poderia denominar contemporaneamente como a “máquina diplomática”. Hodiernamente, o exercício diplomático é fundamentalmente definido pelas atividades de representação, negociação, proteção, informação e promoção (Calvet de Magalhães, 1982). No respeitante à promoção dos interesses, a consolidação de “redes diplomáticas” potenciaria

concomitantemente a expansão das relações comerciais com tradução no conceito atual de diplomacia económica.

Outros desenvolvimentos significativos mais recentes incluem, por exemplo, a expansão da diplomacia digital (Bjola e Holmes, 2015). No futuro, a quantidade de informação cada vez mais disponível e acessível poderá diminuir o papel da comunidade diplomática no processo de *intelligence gathering*. Perante esta tendência crescente o papel do diplomata pode perder a pertinência passada na recolha de informação, mas adquirirá uma nova importância na análise da mesma; com efeito, a voz de um especialista será insubstituível no que toca à diferenciação entre o que é pertinente e aquilo que é meramente ruído. Emerge, também, cada vez mais, a “diplomacia pública” que, através do recurso às redes digitais e ferramentas mediáticas, é capaz de aumentar o alcance da mensagem política no espaço público externo (Seixas da Costa, 2017).

A prossecução dos objetivos de política externa e a necessidade de dar corpo às orientações do Estado por parte dos diplomatas requerem um conjunto de atributos que se podem considerar singulares no conjunto da alta administração pública. Perspetivando mais especificamente o caso de Portugal a função diplomática revela-se mais do que uma mera escolha profissional ou de carreira, podendo mesmo considerar-se um “desígnio de vida” na medida em que o que está em causa é não só um estatuto permanente, mas também a defesa e a promoção de primeira linha dos interesses do país.

Neste plano, o sentido patriótico é intrínseco à função, como também o é um forte sentido da História, o qual ficará exemplificado na seção seguinte no caso da relação com a Rússia. O diplomata condensa, pois, em simultâneo, no seu exercício, o passado e o presente do Estado português, exercício esse que se cruza necessariamente com os interesses políticos e económicos contemporâneos. Acresce que a competência de um funcionário diplomático será sempre medida em função da capacidade de levar por diante as orientações gerais e as instruções do governo que representa, associado ao que se poderia talvez chamar de alguma “capacidade de cativar”². Contudo, os atributos pessoais do diplomata não são independentes das atividades nucleares do seu exercício. Nesta medida, a função de representação exige à partida integridade, grande sentido de serviço, e capacidade de comunicação, desde logo oral. As altas funções que o diplomata

² Na terminologia corrente do Ministério dos Negócios Estrangeiros português, os diplomatas designam-se de “funcionários” *tout court* - no sentido mais lídimo e também mais nobre da função, sublinhe-se -, evidenciando o seu estatuto de quadros de topo dedicados ao serviço do Estado.

é chamado a desempenhar exigem também cultura ampla, capacidade de adaptação aos mais diversos entornos, pensamento estruturado, *quick thinking* e ponderação nos vários níveis da sua ação, muitas vezes definido como um verdadeiro trabalho de paciência *à la longue*, que não dispensará necessariamente a busca de equilíbrios realistas.

Nos planos mais específicos da informação e da negociação aqueles atributos e a competência estão especialmente interligados: a capacidade de avaliação criteriosa das circunstâncias combinada com pragmatismo e uma atitude eminentemente prudencial, que não invalida espírito de iniciativa na resolução de problemas supervenientes. A atenção ao detalhe afigura-se igualmente imprescindível, isto é, a capacidade de ser rigoroso no ajuizamento das diferentes variáveis. Esta vertente fundamental do trabalho do diplomata deve traduzir-se na qualidade dos seus relatórios – vulgo, telegramas³ – que devem evidenciar capacidade de sistematização e síntese, e que, idealmente, propiciem uma hierarquização dos fatores preponderantes. A qualidade dos *memoranda* carreados pelos diplomatas para o seu governo revelar-se-á fundamental na determinação da condução de uma dada política externa.

As vertentes inerentes à ação diplomática, acima evidenciadas, estão delimitadas pela orientação da política externa portuguesa. Esta última assenta, em primeiro lugar, no pilar europeu, em estreita interligação com as prioridades atlânticas e lusófonas (Governo de Portugal, 2013). Daí resulta que, nas suas relações externas, Portugal dá prioridade a ambientes multilaterais para além da União Europeia, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), as Nações Unidas, e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Dessa forma, o país participa em diversos centros políticos, materializa a sua vocação global e, eventualmente, evita a marginalização de um Estado com recursos limitados. De seguida, apresentamos a forma como a diplomacia portuguesa tem concretizado estes desígnios na sua relação com Moscovo.

2. A Rússia pós-soviética e o seu estatuto internacional

O estudo do período que se segue à implosão da União Soviética, em dezembro de 1991, configurava um importante desafio teórico que implicou ajustes consideráveis, quer na agenda de investigação, quer nos planos político interno e externo. O curso dos acontecimentos tornou-se mais imprevisível. Em particular, a conseqüente atomização

³ No âmbito do MNE português, os relatórios que os representantes diplomáticos remetem para a tutela continuam a ser comumente designados de telegramas.

do país gerará 15 novos Estados independentes. Esta importante mutação que espoleta um ciclo mais aberto das relações internacionais é acompanhada de um elevado grau de complexidade e incerteza, com particular acuidade no grande teatro europeu. Como assinalou Margaret Paxon (2004), a história não ia numa única direção. A metamorfose das relações internacionais define-se doravante por um cenário difuso e mais volátil, adensado pela aceleração da globalização financeira e comunicacional, obrigando porventura a um maior esforço negocial, consensos e parcerias flexíveis, que não resultam necessariamente nas chamadas “situações ótimas” de Pareto (Lobo-Fernandes, 2008). As expressões de rivalidade no ciclo internacional pós-Guerra Fria não desaparecem, mas operam numa gama diversificada de dinâmicas interdependentes entre uma variedade significativa de atores, cujo caso mais patente é a própria União Europeia.

No que concerne mais especificamente Portugal, em 1974 são restabelecidas as relações diplomáticas entre o Estado português e a União Soviética, uma das duas superpotências de então. No início do período pós-soviético, que vai ser liderado pela forte personalidade de Boris Ieltsin (1991-1999), emerge a convicção das vantagens em amplificar o diálogo político com os países ocidentais, revelando um eixo de continuidade interessante com as políticas de Gorbatchov e de Primakov. Andrei Kozyrev (Ministro russo dos Negócios Estrangeiros entre 1991 e 1996) fazia inclusive apelo a uma “aliança de Estados” que partilham princípios democráticos e à “unidade multipolar na diversidade”; este dirigente afirmará mesmo o desiderato da Rússia em integrar o grupo do G7, o que acabaria por concretizar-se em 1998 (Guellec, 2004).

Os objetivos de modernização da Rússia e a política de “não-confrontação” com o Ocidente pareciam sobrepor-se a considerações geopolíticas mais cruas. Este período de maior dinâmica de aproximação traduzir-se-á, em 1997, na assinatura do Acordo de Parceria e Cooperação (APC) entre a Federação Russa e a União Europeia. Esta orientação terá de certa forma continuidade no primeiro mandato de Vladimir Putin (1999-2004), cujo pensamento poderia sintetizar-se na fórmula “modernização via europeização”, uma ideia, contudo, marcada por uma ambiguidade de modernização “dentro do Ocidente”. As relações com a União Europeia e os países ocidentais não correspondiam a um imperativo ideológico novo, antes representavam um cálculo estratégico destinado a acelerar a modernização da Rússia (Trenin in Lobjakas, 2002).

De notar que a UE continua a ser o maior parceiro comercial da Rússia, sendo também o maior investidor externo no país⁴.

No relacionamento com o maior país do mundo, o Embaixador Paulo Vizeu Pinheiro sublinha a importância da leitura histórica⁵. A Rússia é uma nação ancestral com vários berços, sendo, por exemplo, o reinado de Catarina “a Grande”, e D. Maria I, duas mulheres à frente de dois impérios navais, o marco das relações bilaterais com Portugal. Da evolução histórica advém a multiplicidade das identidades russas: europeia, tártara e asiática. No entanto, “na Ásia, a Rússia é europeia – a moldura do Estado assenta na cultura europeia –, e na Europa acha-se mais europeia que a Europa”. Percecionando-se como os novos “herdeiros de Roma e Bizâncio”, o Embaixador lembra que os russos são os ortodoxos (onde os valores tradicionais de Constantinopla estão presentes) e são uma matriz importante da Europa, tendo participado na luta contra perigos consideráveis tais como o Império Otomano ou a Alemanha nazi.

A dimensão euroasiática do país é uma questão que os próprios não se colocam sendo uma evidência da sua realidade mesma. A Rússia é a única potência europeia que é, simultaneamente, para-Atlântica (pelo acesso que tem pelo eixo mar do Norte/mar Báltico e mar Barents-mar Noruega), Pacífica, Transcaucasiana (Mares Cáspio e Negro) Mediterrânica (via bases aéreas e navais na Síria) e Asiática. É o país europeu mais transcontinental, o qual não se questiona acerca da sua identidade. Existindo um profundo sentimento de serem europeus, este vetor é central em Moscovo. O vetor asiático não é tão essencial, mas é cada vez mais importante para as questões energéticas, comerciais, agrícolas e tecnológicas, e no contexto de mudança da balança de poder (económico, financeiro, tecnológico, militar e demográfico) em direção ao Pacífico. Tendo participado nos grandes combates do século XIX e XX, a Rússia percebe bem a sua relevância internacional. Prevê-se que a Rússia também assuma relevância no Indo-Pacífico no século XXI porque o país tem de facto uma dimensão euroasiática e pode estar nesses espaços variados. Por exemplo, tem considerável influência sobre o Mar Negro e o Mar Cáspio e retomou os voos globais (África do Sul, Venezuela). Mas

⁴ Cerca de 38% das importações russas originam na UE e cerca de 40% do gás e 36% do petróleo importados pela UE são comprados à Rússia (European Commission, 2021).

⁵ O Embaixador Paulo Vizeu Pinheiro foi Embaixador de Portugal junto da Federação Russa desde setembro de 2017 até agosto de 2021. Foi Ministro-Conselheiro na mesma Embaixada entre outubro de 1998 e o verão de 2002.

sobretudo porque irá ser o país crucial na nova rota do Mar Ártico ligando Pacífico ao Mar Barents e da Noruega.

Ademais, não tendo ideologia clara em contraponto com o período soviético, o país é orientado em torno do nacionalismo russo e de uma “economia capitalista dirigida”. Esta maleabilidade permite-lhe relacionar-se com todos os Estados terceiros. Em particular, a sua posição na Transcaucásia e influência securitária na Ásia Central confere-lhe um papel chave na ligação Europa-China. Com uma política muito vasta de aproximação ao G77 e a narrativa de um mundo multipolar, Moscovo passou, nos últimos vinte anos, a ser de novo uma potência militar em pé de igualdade com os EUA no âmbito nuclear (e sê-lo-á também na nova tipologia de armas, como as hipersónicas). De notar, porém, que a reemergência política e militar russa não acompanhou a reemergência da China no plano económico. A Rússia recuperou a sua paridade estratégica com os EUA pela via dos armamentos, enquanto que a paridade estratégica no plano económico, tecnológico e industrial ficou reservada para o eixo EUA-China.

A Rússia é também de certa forma vítima do *decoupling*. Estando em dois polos de inserção – euroatlântico (economias liberais, democracias, normativização) *versus* China, Moscovo pretende ser um parceiro útil para todos. Não sendo o país o elemento mais importante do multipolarismo, é relevante porque estabelece ligações ao polo chinês e euro-atlântico e ligações ao sudeste asiático, com um regresso em força em África e América Latina (neste caso também pela via da substituição do comércio agrícola ocidental). Segundo Paulo Vizeu Pinheiro, os russos serão o “quinto polo”, essencial para a articulação das várias alianças ou comunidades de integração. É esta a visão que começou a ser construída com Primakov e depois foi sendo concretizada por Putin. Mas, com o abandono da ideia da “casa comum europeia”, a Rússia já não se sente europeia na aceção de já não se sentir comprometida com o espaço normativo e de valores euro-atlântico.

Hoje, a Rússia almeja o seu espaço próprio de afirmação, procurando entendimentos pontuais, ora com a China, ora com os EUA. Este jogo “em dois tabuleiros” permite-lhe criar uma capacidade de rejeição da hegemonia americana juntamente com Pequim. Em suma, a Rússia continuará a ser um fator decisivo (como foi no século XIX contra Napoleão e o Império Otomano, e no século XX contra Hitler), sentindo-se verdadeiramente excepcional e resiliente. Isto porque Moscovo se posiciona

contra as potências dominantes numa postura assertiva que não contempla o fechamento territorial, numa linha de continuidade da sua história.

3. Os papéis dos diplomatas nas vertentes bilateral e multilateral

De outubro de 1993 a maio de 1996 Portugal é representado em Moscovo pelo Embaixador José Manuel Villas-Boas, vindo da embaixada em Pequim. Este período corresponde a uma fase extremamente complexa de transição política na Rússia, definido pelo fim da União Soviética, ocorrido em Dezembro de 1991, e pela total desagregação do modelo de economia centralizada. A nova Federação Russa – principal Estado sucessor da URSS – é presidida por Boris Ieltsin, um líder forte e marcante, que se tinha imposto no verão de 1991 aquando da tentativa de golpe de Estado por parte dos setores mais conservadores do partido Partido Comunista da União Soviética (PCUS) contra a liderança de Gorbatchov.

No que respeita a Portugal, a nomeação de um Embaixador com grande experiência diplomática traduzia de alguma forma o entendimento do Governo português sobre a complexidade da situação na Rússia. Podemos afirmar que o plano do relacionamento bilateral no âmbito deste período fica sobretudo marcado pela assinatura e ratificação do Tratado de Amizade e Cooperação entre a República Portuguesa e a Federação Russa, ratificado pela Assembleia da República e por decreto do Presidente da República no dia 14 de outubro de 1995. É um momento marcante na relação bilateral que afirma uma posição de relevo e uma atenção especial de Portugal perante a nova realidade da Rússia pós-soviética. A perceção do Embaixador Villas-Boas, expressa na entrevista concedida aos autores, era a de que o Presidente Ieltsin tinha como “imagem genérica” a formatação de um novo sistema político “próximo das democracias europeias”, muito embora a partir de 1993 se acentuasse uma maior concentração dos poderes na figura do presidente, em detrimento da Duma. A entrevista permitiu vincar um conjunto de dados importantes no respeitante à caracterização da Rússia em termos da sua imagem própria de “grandeza imperial”, apesar das dificuldades de monta que o país então atravessava: uma visão histórica e “orgulhosa” da sua dimensão transcontinental e da sua “identidade dualista europeia e asiática”. No quadro das relações com a Rússia o Embaixador Villas-Boas chamaria, aliás, a atenção para a necessidade de um “correto entendimento” das especificidades de uma Rússia com estatuto imperial, e de uma “alma que não se pode ferir”. Daí que o relacionamento de

outros Estados com a Rússia requeira no plano diplomático especial preocupação, “especial cuidado, mesmo”. Nas palavras de Villas-Boas, falamos de uma “diplomacia de respeito pela História russa”. A proposição sintetiza-se de certa forma na ideia de uma visão cultural de si mesmos: “Eles são (somos) diferentes”.

O Embaixador relatou-nos que foi sempre recebido de forma “muito cordial”, demonstrativo do “reconhecimento e respeito por Portugal e pela sua História”, na verdade, uma nação de rosto atlântico “com forte presença internacional e com capacidade de diálogo”. Para lá dos contactos oficiais, Villas-Boas recebeu igualmente o ex-presidente Gorbatchov na Embaixada de Portugal com o intuito de aprofundar o conhecimento das circunstâncias da transição muito difícil que o país atravessava. Entrevemos aqui outra dimensão importante do exercício diplomático, a saber, as variáveis para um “bom relacionamento” que também se definem por “gestos diplomáticos” ou “gestos simbólicos”, nomeadamente em relação a personalidades de grande relevo no plano político ou cultural no país onde o diplomata está acreditado. A estrutura da Embaixada no período em causa podia considerar-se “adequada” para as necessidades de uma representação diplomática que aspirava, concomitantemente, a incrementar as relações a nível comercial com a Rússia pós-soviética. Por último, o Embaixador Villas-Boas entende que se vive atualmente uma espécie de “guerra morna” entre a Rússia e os Estados Unidos – e de alguma forma com o conjunto do Ocidente – considerando todavia que é um “choque desnecessário”.

O Embaixador Manuel Marcelo Curto foi um dos diplomatas portugueses que mais tempo esteve destacado na Embaixada de Portugal em Moscovo. Com efeito, na sequência do estabelecimento de relações diplomáticas entre a República Portuguesa e a União Soviética, em 1974, seria nomeado – ainda numa fase inicial da sua carreira – na qualidade de Secretário de Embaixada, com o Embaixador Mário Neves. No que respeita a este período específico, Marcelo Curto assinala que os anos de 1974-1975 foram bastante marcados pelo processo de independência das colónias portuguesas em África, uma questão crucial para Portugal que era, do mesmo passo, importante elemento na “definição geopolítica” da URSS no continente africano e, também, a nível global.

Em outubro de 1990 seria destacado de novo para Moscovo sendo representante diplomático o Embaixador António Costa Lobo, permanecendo em funções com o Embaixador José Manuel Villas-Boas a partir de outubro de 1993 na qualidade de Ministro-Conselheiro, até à sua designação para Embaixador no Irão em

junho de 1994. Em Outubro de 2004 regressa à Rússia como Embaixador de Portugal, até Outubro de 2009, quando foi designado Embaixador de Portugal na Áustria e Representante Permanente junto das Nações Unidas em Viena e da Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA). A entrevista que o Embaixador Marcelo Curto concedeu aos autores deste artigo abrangeu um conjunto de questões que elencamos em três vertentes principais embora interligadas: a Rússia e o seu estatuto internacional; a imagem de Portugal na Rússia; e, por último, o exercício do representante diplomático em Moscovo que se combina com os recursos e o apetrechamento da própria Embaixada.

No que concerne ao perfil desta grande potência, emerge a sua especificidade no plano mundial: um estatuto de grandeza e uma estatura imperial. Uma Rússia com uma forte imagem de si própria, que não admite a ideia de ser *junior partner* seja de quem for. As referências históricas mais marcantes referem-se ao Czar, ao Imperador (que se afirma como autocrata, não pela graça de Deus) e a uma lógica de poder muito visível: “o poder é para se ver”, acentuou Marcelo Curto. Neste sentido, o poder não tem uma base necessariamente institucional, mas está sobretudo corporizado na imagem do Czar. O modelo político atual é, assim, fortemente centrado na figura proeminente – icónica – do Presidente. Uma identidade muito própria – definida pela afirmação que faz de si mesma – e que, nessa medida, se afirma por uma ideia de força, encapsulando uma mentalidade muito específica. Neste contexto cultural o indivíduo aparece algo subsumido no chamado espaço público. Como referiu este antigo embaixador em Moscovo, que fala fluentemente a língua russa, os verbos “ser” e “ter” não são conjugados da mesma forma que nas línguas latinas ou germânicas, salientando o carácter difícil e complicado desta língua eslava. Expressões como eu sou ou eu tenho são locuções construídas de forma diversa. Nesta medida, a identidade do indivíduo está sobretudo traduzida na imagem que se “dá” e se “projeta”: em russo, uma pessoa apresenta-se, não pela declinação do seu nome, mas dizendo chamam-me Igor ou chamam-me Galina – “somos como nos vêm”. Outra circunstância que pode acentuar a especificidade política da Rússia, para a qual chamou a atenção o Embaixador Marcelo Curto, decorre do facto de a sociedade russa não ter vivenciado nem a Renascença, e o que ela significou de afirmação da liberdade de criação, nem a Reforma, com o que ela trouxe de colocação do indivíduo no fulcro da construção do Estado. Nesta medida, sublinharia ser sempre fundamental por parte dos representantes diplomáticos “estudar e situar correctamente

o país de destino” – no caso vertente, a Rússia – de modo a compreender as suas características, especificidades, e respetivo perfil no sistema internacional. Fez, aliás, referência expressa a uma “visão integrada da diplomacia” compreendendo as vertentes político-diplomática, económica e cultural, permitindo, assim, que possam funcionar as sinergias entre elas.

No contexto desta entrevista o Embaixador Marcelo Curto usou a imagem de “Portugal com uma forte presença no mundo” (expressão que transpusemos para o título deste artigo). Pode considerar-se esta imagem uma ilustração assaz feliz da forma como em muitas latitudes se perspetiva Portugal. Neste plano, o diplomata assinalou que Portugal detém, também na Rússia, uma excelente imagem de facilitador e de mediador, sendo, por conseguinte, fator de moderação e estabilização nas relações internacionais. Frisou que a visão deste perfil de mediador e facilitador não é apenas a Rússia que a tem, “mas no caso da Rússia pesa muito”. Como ilustração particularmente aguda, o diplomata refere o caso do papel de Portugal enquanto mediador no conflito angolano – “algo de bastante extraordinário já que Portugal era a antiga potência colonial”. Na verdade, acrescentou, Portugal mostra uma influência superior ao estatuto do país numa escala de potências. “Os parceiros ouvem-nos”, disse.

No quadro do trabalho propriamente dito do representante diplomático, o Embaixador Marcelo Curto sublinha ser fundamental “tecer o relacionamento com consistência e coerência” no sentido – ajuizaríamos - de não dar aso a posicionamentos equívocos. Exemplifica da seguinte forma: ter sempre presente o perfil do país que o diplomata representa que, no caso de Portugal, é um “aliado reconhecidamente leal da NATO e da União Europeia”. O mesmo ocorre do lado do outro interlocutor, aduz: “Desde o momento em que as autoridades russas reconheçam que Portugal compreende a Rússia, tal facilita o relacionamento”. Por isso, sentido de realismo, atendendo sempre ao essencial, e uma diplomacia naturalmente “prudente e cautelosa” que se poderia plasmar na expressão, que não deixa de ter – no ensejo presente – relevante sentido diplomático: “Portugal, um país que compreende as variáveis de estabilidade e solidez nas relações internacionais”.

No período específico em que Manuel Marcelo Curto foi Embaixador em Moscovo – de 2004 a 2009 – podemos identificar um incremento importante nas relações Portugal-Rússia, que se traduziu nomeadamente na visita do presidente Vladimir Putin a Portugal em novembro de 2004, na ida do Primeiro-Ministro português a Moscovo

em maio de 2007⁶, e nova deslocação do Presidente Putin a Portugal em outubro de 2007 para a Cimeira UE-Rússia, que teve lugar em Mafra, e, nos dias imediatos, para a segunda visita oficial a Lisboa. Portugal detinha então a Presidência do Conselho da União Europeia no 2º semestre de 2007, sendo de registar que em resultado dessa condição especial o Embaixador de Portugal foi convidado pelo Presidente russo para a “mesa de honra” da receção de Ano Novo no final de 2007 – uma dimensão simbólica da diplomacia que, longe de ser despreciada, exprime a importância dos gestos diplomáticos de parte a parte. Neste âmbito, aquando da criação em 2005-06 do Instituto UE-Rússia na Universidade MGIMO – com grande prestígio na área científica das Relações Internacionais – o embaixador Marcelo Curto foi eleito vice-presidente pelos seus pares, embaixadores da UE em Moscovo (período 2006-2009). De registar, pois, as duas dimensões – bilateral e multilateral – da política externa portuguesa, sendo que a componente multilateral é absolutamente determinante para Portugal, como relevou Marcelo Curto. Naquele ciclo, que se percebe como mais dinâmico no relacionamento entre os dois países, o presidente Medvedev visitaria igualmente Portugal em novembro de 2008, tendo-se verificado visitas mútuas anuais dos respetivos ministros dos Negócios Estrangeiros entre 2004 e 2009.

Numa referência aos vários serviços da representação diplomática Marcelo Curto refere que quando assumiu funções encontrou “uma Embaixada bem estruturada”, que incluía já os conselheiros cultural e financeiro graças aos esforços do seu antecessor – o Embaixador João Nunes Barata – algo que não deixa de frisar. No seu tempo seriam nomeados o Adido Militar, o Conselheiro técnico (para contacto entre serviços de informações), bem como o Assessor do SEF. No seu entender foi, assim, possível lograr uma estrutura diplomática “bastante capaz que permitiu trabalhar adequadamente, com resultados mensuráveis”; sublinharia, ainda, a boa articulação com o Conselheiro Comercial (cujas funções são desempenhadas pelo Delegado da AICEP) – na sua ótica, algo indispensável no trabalho diplomático atual – em que se verificou um aumento importante de visitas comerciais bem como de Comissões Mistas.

No plano multilateral, o facto de Portugal integrar a União Europeia desde 1986 acrescentava ao perfil e à relevância internacional do país uma nova dimensão europeia que se somava à de membro fundador da NATO. Neste contexto, e segundo o

⁶ Refira-se que as visitas dos primeiros-ministros precediam tradicionalmente as presidências da União Europeia; no caso português, foi a primeira vez que tal se fez.

Embaixador Paulo Vizeu Pinheiro, Portugal tem a vantagem de se situar no extremo ocidental do continente europeu e de não ter contenciosos históricos e geográficos com Moscovo. Somos encarados por Moscovo como “a ponte de Lisboa a Vladivostok” e “vemos com distância física, política e económica”, dando a possibilidade a Lisboa de ter um papel neutro ou de *honest broker*. A nossa comunidade geoestratégica é a UE e a NATO mas somos participantes ativos na ONU, no CdE, e na OSCE, o que é muito relevante para a Rússia. Tendo leituras menos emocionais, elas são, simultaneamente, interessadas.

A atuação de um diplomata português na negociação dos cinco princípios orientadores da relação UE-Rússia no rescaldo da anexação da Crimeia por Moscovo é um exemplo ilustrativo da capacidade negocial (Council of the European Union, 2016). Na direção da Unidade "Rússia" do Serviço de Ação Externa da União Europeia, o Embaixador Fernando Andresen Guimarães teve um papel assinalável na criação deste consenso europeu face à Rússia, tendo também contribuído para a discussão entre instituições europeias, no âmbito das reuniões *ad hoc* quinzenais encetadas em 2014 com o objetivo de coordenar uma abordagem coerente e comum (Fernandes, 2021).

Apesar das vantagens oriundas da distância com a Rússia – que permite ter posições mais moderadas – o Embaixador Vizeu Pinheiro sublinha que “os nossos interesses primordiais vivem noutras coordenadas” (Europa, Brasil, EUA, CPLP, África). Desta forma, na relação bilateral, as relações comerciais e de investimento padecem da falta de uma história de investimento cruzado que poderia ser hoje vantajosa para os dois países. Na década de 1990 houve uma europeização da economia russa e vice-versa, enquanto Portugal apontava para outros mercados em Angola, Moçambique e Brasil. O resultado atual é a ausência de investimentos estratégicos cruzados entre Portugal e a Rússia porque não há interesse patente, sendo que as grandes empresas russas com presença no estrangeiro não estão em Portugal. O espaço para os investimentos é, pois, muito residual e as tentativas de uma aproximação económica têm sido defraudadas por incidentes com repercussões (Crimeia, Bielorrússia, Skripal, Navalny, etc). Embora exista um “império de oportunidades” e um espaço significativo de afirmação, o mesmo não se materializa porque estamos em “regime de gestão de crises”. É uma realidade muito difícil de vencer a não ser com um diálogo bilateral muito forte.

Neste sentido, o encontro entre os Presidentes Marcelo Rebelo de Sousa e Vladimir Putin em 2018 foi um marco importante, tendo resultado em manifestação de

interesse das empresas estatais russas. Contudo, a influência dos incidentes a nível macro levam a períodos de paragem que não ajudam os empresários, preocupados com as sanções e contrassanções. Os efeitos do regime de sanções, em vigor desde março 2014, são também vistos por Lisboa com ceticismo face a um país que não é fácil de condicionar politicamente. A Rússia só se condiciona a si própria, a partir de dentro, e todas as pressões externas tendem invariavelmente a reforçar quem está no poder ou atrasar mudanças significativas. Assinala-se também a consulta anual entre ministros dos Negócios Estrangeiros, acordada em novembro de 2018 entre o MENE Augusto Santos Silva e o MNE Sergei Lavrov, e que se traduziu num reconhecimento russo do carácter global do papel de Portugal no Mundo. O que se afigura o caminho a seguir por Portugal: a aposta num diálogo institucional forte. A Presidência portuguesa do Conselho da União Europeia do primeiro semestre de 2021 veio confirmar esta linha de atuação sinérgica entre os níveis bilateral e multilateral, tendo por pano de fundo a criação de uma Europa Global. A escolha da agenda climática e os desafios da economia verde como áreas de interesse comum no diálogo com Moscovo e a promoção de um diálogo construtivo são a marca de uma ação diplomática *sui generis* em tempos de profunda crise na relação do Ocidente com a Rússia.

Conclusão

As instituições internacionais são uma pedra angular para a ação externa de Portugal, cujas elites promovem de forma continuada uma União Europeia mais ativa na arena global. Esta orientação traduz-se no pragmatismo e no diálogo com Estados poderosos. No entanto, no curso atual de regresso dos autoritarismos, o que significa uma abordagem pragmática a uma Rússia mais iliberal? No quadro de várias crises (resgate financeiro, migração, pandemia Covid-19, etc.) Portugal continua a ver-se como um país empenhado no aprofundamento da integração europeia e como uma força de ligação, caracterizado pelos valores liberais e humanistas.

A ação diplomática beneficia da evolução do papel de Portugal como um participante ativo que pode agregar valor ao projeto de integração. Embora isso não seja diretamente visível nos laços com a Rússia, na medida em que os interesses diretos portugueses (e russos) estão noutras geografias, o presente artigo destaca o empenho de Lisboa no estreitamento das relações e na aproximação com a Rússia, por meio da ação da sua diplomacia em contextos diferenciados, mas sempre desafiantes. O problema

ucraniano, tal como a anexação da Crimeia consumada em 2014, constituem hoje os maiores obstáculos a entendimentos mais ambiciosos.

Referências

Bjola, C., & Holmes, M. (Eds.). (2015). *Digital Diplomacy: Theory and Practice*. London: Routledge.

Calvet de Magalhães, J. (1982). *Diplomacia Pura*. Lisboa: APRI.

Chazelle, J. (1968). *La Diplomatie* (2e édition). Paris: PUF.

Council of the European Union. (2016). Foreign Affairs Council, 14 March 2016, Main results, retrieved from <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2016/03/14/>

European Commission. (2021). Russia, retrieved from <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>

Fernandes, S. (2021). Intra-European Union Dynamics: The Interplay of Divergences and Convergences. In Romanova, Tatiana and David, Maxine (eds). *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations. Structures, Actors, Issues*. Abingdon, UK: Routledge.

Guellec, J. (1994). *Relations Internationales: Naissance du troisième millénaire*. Paris: Éditions Ellypses.

Governo de Portugal. (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Ministério da Defesa. https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf

Lojzjak, A. (2002). Russia: Analysts ponder integration into Euro-Atlantic Community. *CDI Russia weekly*, 189.

Lobo-Fernandes, L. (2008). NATO: O nexo da mudança conceptual e organizacional. *Relações Internacionais*, 18, 173-176.

Paxon, M. (2004). Bearing Russia's Burdens. *The Wilson Quarterly*, 28 (3), 21-26.

Richelieu. (1688). *Testament Politique*. Gallica, retrieved from <https://gallica.bnf.fr/services/engine/search/sru?operation=searchRetrieve&version=1.2&collapsing=disabled&rk=21459;2&query=%28dc.title%20all%20%22Testament%20politique%20d%27Armand%20du%20Plessis%22%29%20and%20dc.relation%20all%20%22cb31212626w%22#resultat-id-1>

Seixas da Costa, F. (2017). *Diplomacia – Os próximos 100 anos*, in A. Mateus, *Olhar o Mundo* (pp. 170-174). Lisboa: Marcador Editora.