



A MEDIAÇÃO COMO UM MEIO DE SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONFLITOS INTERNACIONAIS

The mediation as a tool for a pacific resolution of international conflicts

Clarice Moreira de Morais

E-mail: morais.clarice@gmail.com

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar mediação como um método eficaz no que se refere à resolução de conflitos no âmbito internacional. Buscaremos trazer definições de mediação, como ela é tratada na literatura contemporânea de resolução de conflitos e apresentar os atores que lançam mão dessa metodologia de trabalho. Apresentamos a relevância da mediação, através de sua alusão na Carta da Organização das Nações Unidas, bem como em Organizações Regionais. Sendo assim, apresentamos o lugar da mediação nos conflitos internacionais e, por fim, trazemos o estudo de caso de um conflito em que a mediação foi fundamental para a sua resolução de forma pacífica. Acreditamos que o leitor certamente terá aprofundado seus conhecimentos acerca da mediação internacional e o lugar que esta ocupa dentre os meios alternativos de resolução de conflitos.

Palavras-chave: Mediação internacional; Resolução de Conflitos; ONU; Colômbia; Equador.

Abstract

The objective of this paper is present mediation as an efficient method regarding conflict resolution at the international scope. We will seek to bring definitions of mediation, how it is treated at contemporary conflict resolution literature and present the authors which use this working methodology. It will be presented the relevance of mediation through the United Nations Organization Letter, as well as in regional organizations. This way, it will be presented the place of mediation into international conflicts and, at the end, a conflict case study in which the mediation was fundamental for a peaceful resolution. At the end, the reader will certainly have deepened his knowledge regarding international mediation and the regarding the place which it occupies between the alternative ways of conflict resolution.

Keywords: International Mediation; Conflict Resolution; United Nations, Colombia; Ecuador.

Introdução

Este artigo tem por objetivo a análise da mediação como um meio de solução pacífica de conflitos internacionais.

Primeiramente, vamos tratar do que são conflitos e quais as ferramentas disponíveis para que estes sejam resolvidos de forma pacífica. Buscaremos no Direito Internacional e nas Relações Internacionais as doutrinas que tratam este tema, especialmente a proibição ao uso da força pelos Estados e a obrigação que estes têm de resolver as suas controvérsias de forma pacífica.

Em seguida, veremos na Carta da Organização das Nações Unidas quais são os mecanismos oferecidos para que os Estados não recorram ao uso da força na resolução de seus diferendos. Abordaremos, especialmente, o Capítulo 6 da Carta da ONU, que versa exatamente sobre o tema desenvolvido neste artigo.

Após um panorama geral, iremos trabalhar diretamente na mediação como uma das alternativas apresentadas pela Carta das Nações Unidas como meio de resolução pacífica de conflitos: o que é a mediação, quando esta deve ser utilizada e quem pode mediar. Apresentamos um pequeno resumo do Estado da Arte no que diz respeito ao estudo contemporâneo da mediação, como forma de situar nosso leitor ao tema e apresentar sua relevância.

Finalmente, faremos um estudo de caso, nomeadamente sobre o conflito ocorrido em 2008 entre Colômbia e Equador, que deflagrou no rompimento das relações diplomáticas entre estes países e como a mediação foi utilizada para que estas relações pudessem ser retomadas. Apresentamos cinco variáveis para entendermos o processo da mediação exemplificado por este caso em concreto.

Apresentaremos nossas considerações finais, certos de que este trabalho irá agregar um pouco mais de conhecimento sobre a mediação e a resolução pacífica de conflitos internacionais.

1 Resolução pacífica de conflitos internacionais

A resolução pacífica de conflitos¹ internacionais pode ser realizada de várias formas, lançando mão de diversas técnicas e estratégias. Porém, antes de adentrarmos neste campo, precisamos definir, ainda que de forma generalista, o que seria a resolução pacífica de conflitos. Optamos por entender como sendo um “conjunto de atividades formais e informais realizadas pelas partes de um conflito, ou terceiros, projetado para limitar ou reduzir o nível de violência para chegar a um entendimento comum sobre impasses fundamentais do conflito”.² Sendo assim, podemos dizer que há, no âmbito do Direito Internacional e das Relações Internacionais, modos de resolução cada vez mais reforçados para este fim. Por exemplo, na Carta da Organização das Nações Unidas, há um Capítulo dedicado exclusivamente à Solução Pacífica de Controvérsias.³

O Direito Internacional, perante à multiplicidade e complexidade dos conflitos atuais, vem apresentando cada vez mais respostas a estas situações de forma reforçada e direta.

É possível discernir, em tese, meios *relacionais* de solução (assentes em procedimentos diplomáticos clássicos) e meios *institucionais* (ligados ao aparecimento de organizações internacionais); e entre meios políticos e meios jurídicos (consoante os critérios de apreciação sejam políticos ou jurídicos). Na prática, verifica-se interconexão de processos quer pelas partes, quer pelas organizações internacionais, assim como não tem de haver opção em exclusivo por meios políticos ou por meios jurídicos.⁴

Ainda no âmbito do Direito Internacional, é possível identificar quatro princípios de resolução de conflitos internacionais, sendo estes:

¹ Nos parece importante estabelecer uma definição semântica: conflito será o termo principal por nós utilizado, entretanto, por vezes, utilizaremos também os termos *controvérsia*, *litígio* e *disputa* como sinónimos, sendo essa uma forma de dinamizar a leitura e torná-la mais agradável e fluida.

² BERCOVITCH e JACKSON, *cit.*, p. 10.

³ Sobre este tema, trataremos mais adiante em um tópico dedicado ao Capítulo 6 da Carta das Nações Unidas.

⁴ MIRANDA, *cit.*, pp. 271-272.

1º) O dever – de *jus cogens* – de procurar a solução pacífica de qualquer conflito; 2º) A liberdade de escolha dos meios considerados adequados à solução do conflito em concreto; 3º) O dever de agir de boa-fé, não inviabilizando a concretização do meio escolhido; 4º) O dever de acatar a solução do conflito uma vez encontrada ou definida e também a de a executar de boa-fé.⁵

Desde que a Carta das Nações Unidas foi redigida, o uso da força pelos Estados em conflitos internacionais é inadmissível,⁶ e na realidade, se buscarmos fazer um pequeno levantamento histórico, já podemos perceber que poucos conflitos são realmente resolvidos através do uso da força.⁷ Assim, o impedimento à utilização da força nas relações internacionais “é elevada ao nível de uma norma imperativa de valor absoluto. Paralelamente, a obrigação de resolução dos conflitos por meios pacíficos que é o seu corolário, adquire o mesmo caráter imperativo”.⁸ Para além dos artigos 2.º e 33.º da Carta das Nações Unidas, que já reforçam esta premissa, podemos acrescentar a Declaração Relativa aos Princípios de Direito Internacional no que respeita às Relações Amigáveis e à Cooperação entre Estados.⁹ Feita esta breve introdução, apresentaremos os meios de solução pacífica de conflitos apresentados pela Carta das Nações Unidas.

1.1 Os Diferentes Meios de Resolução Pacífica de Conflitos no Contexto Internacional

A Carta das Nações Unidas é o pilar em que se encontram os meios sugeridas para a resolução pacífica de conflitos. No Capítulo 6, artigo 33.º, são referidas a negociação, o inquérito, a mediação, a conciliação, a arbitragem, a solução judicial, o recurso a organismos ou acordos regionais ou qualquer outro meio pacífico que as partes optem. Destacamos que não são citados os bons

5 *Ibidem*, cit., p.273.

6 Carta das Nações Unidas Capítulo I, art.º 2 nº 3 e 4.

7 CRAWFORD, p. 718.

8 DINH, DAILLIER e PELLET, cit., p.722.

9 Assembleia Geral das Nações Unidas – 24 de Outubro de 1970. “Todos os Estados *devem* solucionar seus conflitos internacionais com os outros Estados por meios pacíficos de tal modo que a paz e a segurança internacionais assim como a justiça não sejam postas em perigo”. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/90/IMG/NR034890.pdf?OpenE>> Acesso em: 14 mai. 2018.

ofícios, apesar de também serem um método bastante difundido e utilizado, que, algumas vezes é utilizado erroneamente como sendo sinónimo de mediação. Para nós, mediação e bons ofícios não são métodos coincidentes nem sinónimos. Nos bons ofícios, a intervenção de uma terceira parte é limitada a utilizar a sua influência – moral ou política – para estabelecer o contato, ou mesmo reestabelecê-lo, entre as partes em conflito e, tão logo essa comunicação seja estabelecida, a terceira parte se retira e as partes em conflito seguem em negociação bilateral. “A diferença – entre a mediação e os bons ofícios – reside, pois, no alcance das tarefas confiadas ao mediador que o autorizam a seguir e mesmo guiar a negociação até o fim”.¹⁰

Podemos dividir em dois tipos os métodos de resolução pacífica de conflitos: os jurisdicionais e os não-jurisdicionais. Os primeiros, abrangem a arbitragem e a solução judicial e os segundos são a negociação, o inquérito, a mediação, a conciliação, e o recurso a organismos ou acordos regionais.

No âmbito das Nações unidas, não é raro que a organização trabalhe conjuntamente diversas das estratégias das expostas no artigo 33.º. Para obter sucesso, todo o processo voltado à resolução pacífica de um conflito é progressivo e envolve uma ou mais tentativas de mediação, ou a combinação da mediação com outras estratégias de gestão de conflitos. Como essa complementaridade é possível, a mediação pode ser empregada em diferentes fases de um mesmo conflito.¹¹

S *A organização das nações unidas*

É sabido que a Organização das Nações Unidas surgiu como uma resposta aos horrores vividos durante a Segunda Guerra Mundial e, por isso, vemos em seu propósito principal a manutenção da paz e segurança internacionais. Percebermos que, tanto os procedimentos vinculantes, quanto as diversas prescrições contidas na Carta das Nações Unidas, demonstram a sua posição em restringir o uso da força e estabelece a obrigação de serem empregados

¹⁰ DINH, DAILLIER e PELLET, cit., p. 733.

¹¹ FRETTER in HERZ, p. 235.

meios pacíficos na resolução de conflitos internacionais.¹² Dessa forma, o Capítulo 6 é fundamental, pois trata justamente destes meios. Entretanto, para compreendermos de forma sistémica este Capítulo e seus artigos, devemos, antes, remeter ao Artigo 2.º, ns.º 3 e 4. Isto porque este artigo contém os princípios sobre os quais os membros das Nações Unidas deverão pautar suas ações, em especial no que diz respeito à resolução de suas controvérsias.¹³ Sendo assim:

Art. 2.º

A Organização e seus membros, para a realização dos propósitos mencionados no artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

(...)

3. Todos os membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.

4. Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.¹⁴

O dever de recorrer a meios pacíficos de resolução de conflitos determina aos Estados que utilizem qualquer das opções disponíveis e o Artigo 33.º, os quais citamos anteriormente: negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial e até mesmo outros meios que não estão enumerados, desde que sejam pacíficos. Vale ainda destacar o possível recurso a acordos regionais e entidades tal como a Organização dos Estados Americanos, para servirem de terceira parte em uma resolução de diferendo.

Existe um mecanismo, oferecido tanto pelo Conselho de Segurança quanto pela Assembleia Geral das Nações Unidas, no qual as partes em disputa tenham um fórum em que podem expressar suas queixas. Embora

¹² *Ibidem*, p. 224.

¹³ BRANT, *cit.*, p. 59.

¹⁴ Carta das Nações Unidas. Disponível em: < http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta_das_nacoes_unidas.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2018.

a Assembleia não disponha de nenhum mecanismo de mediação, o órgão muitas vezes requisita que o Conselho de Segurança ou o Secretário Geral iniciem o processo. Ademais, a Assembleia Geral também tem autorização para agir caso o Conselho de Segurança se encontre em um impasse.¹⁵

No entanto, o papel principal desempenhado pela Assembleia Geral na gestão de conflitos da ONU é sua contribuição para a legitimidade do processo. Um conflito tratado nesse fórum recebe reconhecimento internacional, e as questões nele em disputa tornam-se legítimas. Por vezes, o mero tratamento de determinado conflito na Assembleia Geral ou no Conselho de Segurança é suficiente para surtir o efeito desejado, isto é, que as partes retomem o diálogo e resolvam o conflito sem gerar preocupações mais profundas.¹⁶

Ainda a respeito do Artigo 33.º da Carta das Nações Unidas, é válido destacarmos que não há qualquer regra impositiva quanto ao método a ser escolhido para a resolução do conflito: entretanto, “a natureza e o estágio do conflito determinam em larga medida a efetividade dos meios requeridos. O sucesso da escolha depende, assim, da idoneidade ou adequação dos meios utilizados”.¹⁷

1.5 Os Mediadores das Nações Unidas

O mediador é a terceira parte que desempenha uma função muito específica, que a de facilitar o diálogo entre as partes litigantes. Algo de extrema relevância, não apenas para o sucesso de uma mediação, mas para que esta seja aceita primeiramente, é que as partes conflituantes acreditem na experiência e respeitem a autoridade do mediador. As Nações Unidas têm uma gama de mediadores, que estão dispostos em uma escala hierárquica que compreende nove categorias, a saber:

¹⁵ FRETTER in HERZ, p. 226

¹⁶ *Ibidem*, cit., p. 226.

¹⁷ QUEIROZ, cit., p. 319.

1) Mediador: embora tenha sido identificado como mediador da ONU, seus detalhes pessoais e posição hierárquica permanecem não especificados.

2) Secretário Geral: posto executivo de autoridade no Secretariado das Nações Unidas. Sua mediação pode ser solicitada pelo Conselho de Segurança ou pela Assembleia Geral. É possível, ainda, que o Secretário Geral tome a iniciativa e se ofereça como mediador.

3) Conselho de Segurança: em geral, a mediação feita pelo Conselho ocorre na forma de uma demanda feita por uma ou mais partes do conflito. Tal demanda coloca a questão em disputa na agenda internacional e abre a possibilidade de intervenção.

4) Comitê ou órgão estrutural: é tarefa específica, por exemplo, do Comitê de Bons Ofícios lidar com a resolução pacífica de conflitos.

5) Comissão, missão especial ou força-tarefa: a missão especial pode ser estabelecida pelo Conselho de Segurança para gerenciar determinado conflito. O Secretário Geral é normalmente informado sobre o progresso da missão, e relatórios a esse respeito são entregues ao Conselho de Segurança.

6) Enviado especial ou representante do Secretário Geral: é apontado para representar o Secretário Geral em situações como consideradas excessivamente controversas para que este último se envolva diretamente na mediação.

7) Comandante ou militar de alta patente: categoria relacionada aos oficiais militares de alta patente presentes em campo – geralmente, o chefe ou comandante de uma missão ou força-tarefa da ONU.

8) Mediador designado de alta posição hierárquica: aquele que, antes de mediar, foi oficial, diplomata, ou dignatário de alta posição hierárquica de um Estado-membro e é selecionado para representar a ONU e conduzir uma mediação isolada ou em conjunto com outros representantes.

9) Mediador designado de baixa posição hierárquica: pode ser caracterizado como um representante ou oficial de posição hierárquica menos expressiva, de quem não se exige experiência diplomática prévia.¹⁸

18 FRETTER in HERZ, cit., pp. 232-233.

Para além disso, diversos esforços têm sido empregados pela ONU no sentido de aprimorar os mecanismos ligados à mediação de conflitos internacionais. Em 2006, por exemplo, foi criada uma Unidade de Suporte à Mediação, dentro do Departamento de Assuntos Políticos, que visa apoiar a iniciativas de mediação, contando com uma equipe especializada para pronto emprego, ou seja, especialistas que podem ser rapidamente mobilizados para auxiliar mediadores em campo. Já em 2011, a Assembleia Geral adotou a sua primeira resolução sobre mediação,¹⁹ além de ter sido lançado um Relatório²⁰ do Secretário Geral da ONU com orientações que pudessem auxiliar os mediadores em sua atuação.²¹

§.§ Carta das Nações Unidas: Capítulo 6

O Capítulo 6 da Carta das Nações Unidas é o pilar que sustenta todas as investidas internacionais na busca da resolução pacífica de conflitos. É neste Capítulo em que encontramos as técnicas sugeridas para serem utilizadas pelos Estados, bem como medidas que podem ser tomadas, por exemplo, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em caso de ameaças à paz e segurança internacionais. Em suma, há uma busca por delimitar as responsabilidades dos Estados – como responsáveis primários – no que tange a conservar a paz e segurança internacionais e, como agentes secundários, a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança das Nações Unidas.²² Vamos, então, transcrever o artigo 33, n.º 1 e 2:

1. As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a organismos ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha.
2. O Conselho de Segurança convidará, quando julgar necessário, as referidas partes a resolver, por tais meios, suas controvérsias.²³

¹⁹ (A/RES/65/283).

²⁰ (A/66/811).

²¹ HERZ, p. 128.

²² BRANT, p. 506.

²³ Carta das Nações Unidas. Disponível em: < http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta_das_nacoes_unidas.pdf>. Acesso em: 21 Jul. 2018.

Vemos, no n.º 1 as opções de formas de resolução pacífica de conflitos e uma questão que pode vir a surgir, é se existe precedência entre os métodos sugeridos para a resolução de diferendos. Poderia, por exemplo, a solução jurisdicional ter primazia sobre os meios não-jurisdicionais? É preciso analisar as variáveis do conflito, para definir qual o método adequado a se aplicar, entretanto, no texto que vemos no artigo 33º, não há privilégio a uma ou outra forma. “Na realidade, segundo a Carta, a regulamentação judiciária aparece somente como um dos possíveis meios, entre outros, de solução pacífica de controvérsias”.²⁴ Encontra guarida, esta afirmação, também na Declaração de Manila²⁵ sobre a Resolução Pacífica dos Conflitos, em seu artigo 3.º, no qual é instituído o princípio da livre escolha dos meios para o Estado solucionar de modo pacíficos seus possíveis diferendos.²⁶

Σ A Mediação na resolução pacífica de conflitos internacionais

035

Ponteditoria

A literatura sobre mediação internacional compreende um vasto número de abordagens e perspectivas sobre a mesma. Há diversos grupos de estudos que diferem entre si, e aqui buscaremos apresentar alguns. Um grupo de estudiosos bastante conhecido vem da Escola de Negociação Harvard,²⁷ que é basicamente um grupo prescritivo e dedicado a “oferecer aconselhamento sobre o que constitui uma boa gestão de conflitos em situações reais”.²⁸

²⁴ BRANT, *cit.*, p. 507.

²⁵ AG Res. 37/10, 05 de novembro de 1982.

²⁶ Neste trabalho, seguimos as doutrinas que entendem que os Estados – resguardados pelo artigo 33º da Carta da ONU, bem como pelo art. 3.º da Declaração de Manila e, claro, à tradição de Haia – são autônomos para decidir qual o meio de solução pacífica de diferendos que mais lhe agrada. Entretanto, devemos ressaltar que há teorias que questionam essa liberdade e afirmam que existe uma hierarquia entre as opções jurisdicionais e as não-jurisdicionais. Para ver mais a respeito destas teorias, recomendamos consultar BRANT, pp. 508-514.

²⁷ O livro “Como Chegar ao Sim” é um bom exemplo dessa corrente teórica, sendo FISHER e URY seus autores e grandes difusores da ideia de uma negociação centrada em interesses e não em posições.

²⁸ BERCOVITCH in HERZ, *cit.*, p. 33.

Outros estudos sobre a mediação, baseiam-se na experiência de acadêmicos que atuam em processos de resolução de conflitos. A ideia é testar noções teóricas e buscar desenvolver uma teoria geral que abranja a solução de conflitos. Para tanto, as técnicas utilizadas são uma combinação de “ação política com experimentação científica, contribuindo, assim, para o desenvolvimento de um conjunto de regras aplicáveis a todos os conflitos, não apenas os internacionais”.²⁹

Há também a associação da mediação à Teoria dos Jogos, com pesquisas realizadas por economistas que desenvolvem modelos matemáticos “para examinar como pessoas, em condições de racionalidade e informação ótimas, se comportariam em situações de conflitos. Essas investigações, na maior parte das vezes ilustram as melhores estratégias para fazer concessões e atingir acordos”.³⁰

Por fim, existem pesquisas que são voltadas para casos empíricos de mediação, baseando-se em descrições e processos de investigação e têm por objetivo o desenvolvimento de teorias e modelos de ação, utilizando

(...) experimentos de laboratório voltados para a mediação, cuja finalidade é descobrir como as partes e os mediadores se comportam em situações controladas e estudos quantitativos que abarcam numerosos casos de mediação internacional com o objetivo de formular e testar proposições sobre a sua efetividade e aferir as condições sob as quais a mediação pode obter melhor funcionamento.³¹

Estes foram apenas alguns exemplos do campo de estudos da mediação, que cada dia tem se tornado mais vasto, o que é muito positivo. Sabemos que a mediação oferece técnicas muito eficazes na resolução de conflitos e “em um mundo interdependente e cada vez mais fraturado, os conflitos afetam a todos; assim sendo, sua gestão é assunto de interesse comum”.³²

29 *Idem.*

30 RAIFFA, *cit.*, p.82.

31 BERCOVITCH in HERZ, *cit.*, p. 34.

32 *Ibidem*, p. 33.

1.8 O que é a Mediação Internacional

A mediação internacional é uma das estratégias de resolução pacífica de conflitos entre Estados,³³ prevista pela Carta das Nações Unidas, que envolve uma terceira parte – um agente externo à controvérsia – que pode ser tanto indivíduos independentes, organizações ou Estados.³⁴ Podemos caracterizá-la como um tipo de intervenção “não coercitiva, não violenta e não vinculante”.³⁵ Diz-se não coercitiva, pois, só ocorre a mediação se as partes conflitantes aceitarem o processo, que é totalmente voluntário, ou seja, não há qualquer tipo de violência ou coerção para as partes. Por fim, não vinculante significa que as partes podem deixar o processo de mediação a qualquer momento se assim o desejarem.

Muito se fala que a mediação é um mecanismo altamente eficiente não apenas na resolução e na prevenção de conflitos, mas como uma alternativa muito eficiente a ser aplicada quando negociações bilaterais foram cortadas e já não há diálogo entre as partes. É nesse contexto em que “faz-se necessária a presença de mediadores para iniciar ou restaurar os diálogos na busca de um acordo para a restauração da paz”.³⁶

2.8 O Recurso à Mediação

A mediação, no contexto internacional, consiste na gestão de um conflito ou disputa, realizado por uma terceira parte neutra ao conflito, e tem cinco objetivos essenciais, sendo estes: “limitar a expansão ou a escalada do conflito, obter o quanto antes uma resolução, minimizar o sofrimento humano, garantir o respeito às normas internacionais, e promover um

33 Pode também ser uma técnica para resolução de conflito entre outros atores que não Estados, porém, em nosso trabalho restringimos ao ambiente internacional, sendo assim, o Estado é o ator que cabe ao interesse dessa análise, tanto questões externas, entre dois ou mais Estados, ou mesmo questões internas a algum Estado que ameace a paz e a segurança internacionais.

34 A esse respeito, estabelecemos em nossa metodologia a seguinte divisão entre aqueles que podem atuar como mediadores de conflitos internacionais, nomeadamente as Nações Unidas, Estados e Indivíduos, e Instituições e Organizações Internacionais.

35 BERCOVITCH in HERZ, *cit.*, p. 29.

36 HERZ, *cit.*, p. 20.

ambiente de melhores relações entre as partes conflitantes no futuro”.³⁷ Sendo capaz de atingir estes objetivos, ainda que parcialmente, a mediação é uma escolha a ser considerada como possível forma de gestão do conflito. O papel do mediador, neste cenário, é fundamental “no esclarecimento das diferenças dos valores e das perspectivas das partes em conflito”.³⁸

Muito se questiona se há um momento ideal para a utilização da mediação e podemos perceber que muito autores são favoráveis a que não exista um limite ou situação específica em que ela seja aplicada: o fundamental, mais uma vez, é analisar cada situação e entender se ali se aplica esta alternativa pacífica de resolução de conflito. Esta, pode tanto ser utilizada em uma crise já instaurada, até mesmo em que haja recorrência à violência, ou também de forma preventiva, ou seja, antes de o conflito se tornar violento, como forma de prevenir a escalada do mesmo.³⁹ Ademais, pode ser um mecanismo muito útil no enfrentamento de contendas diretamente ligadas a uma disputa, ou mesmo para negociar questões relacionadas às causas do conflito, tais como a “inclusão de direitos de minorias ou grupos marginalizados, reparações ou repartição de poder entre rivais no pós-conflito, por exemplo”.⁴⁰

Muito ainda se questiona sobre o por quê a mediação deve ser considerada como uma alternativa a ser considerada e as razões para isso são inúmeras. Podemos aqui citar “baixos custos, não exigência de estrutura complexa para sua implementação, devolução do poder de decisão às partes, maior chance de cumprimento das avenças pela assunção de responsabilidades pelos envolvidos, maiores eficiências e celeridade”.⁴¹ Para além das razões apresentadas acima, a mediação, enquanto um modo de resolução de conflito, também costuma ser utilizadas quando os conflitos chegaram a um impasse, no qual a complexidade não permite muitos movimentos e esse impasse já dura um longo período de tempo; também é interessante utilizar a mediação quando as partes conflitantes já esgotaram seus recursos ou se uma das partes já não pode bancar uma escalada no conflito; e, ainda, quando as partes demonstram estar aptas a cooperar e estabelecer (ou reestabelecer) a comunicação entre elas.⁴²

³⁷ JUDITH FRETTER in HERZ, *cit.*, p. 216.

³⁸ LOUIS in HER, *cit.*, p. 61.

³⁹ HERZ, p. 21.

⁴⁰ HERZ, *cit.*, p. 21.

⁴¹ TARTUCE e VEÇOSO, *cit.*, p. 106.

⁴² TARTUCE e VEÇOSO, pp. 109-110.

Finalmente, ainda tratando do recurso à mediação internacional, a forma como esta irá acontecer, e mesmo o seu conteúdo, serão “determinados pelos contextos do sistema internacional e do conflito em si, pelas questões em jogo, pelas partes envolvidas e pela identidade do mediador”⁴³ e estas variáveis não devem ser desconsideradas, muito menos subestimadas. A promoção da paz, através da mediação é um interesse internacional, legitimado pela Carta das Nações Unidas e diversos outros Tratados, e qualquer seja a janela de possibilidade de uso da mesma, esta deve ser considerada.

Ξ.Ξ *Mediação e Mediador: um Panorama Contemporâneo*

Tendo apresentado alguns aspectos da mediação internacional, ficam alguns questionamentos, como por exemplo, o que realmente fazem os mediadores, se eles realmente conseguem mudar o comportamento das partes por meio de reuniões e troca de mensagens, se existe uma real cooperação e qual o nível de participação ativa dos mediadores. Já adiantamos que as respostas para tais questionamentos não são conclusivas e variam muito de acordo com cada caso e com as técnicas utilizadas pelos mediadores. Entretanto, podemos encontrar algumas respostas nas Diretrizes das Nações Unidas para uma Mediação eficaz, um documento redigido pelo secretário Geral das Nações Unidas para auxiliar numa estruturação do processo de mediação internacional. É fato que não existe um padrão fechado, como por exemplo, para a arbitragem, mas estas Diretrizes já são um excelente início para uma futura institucionalização da mediação internacional e maior profissionalização de quem atua como mediador.

Os mediadores podem adotar múltiplas condutas,⁴⁴ e muito se fala sobre se analisar estas condutas para avaliar o sucesso ou não do processo de mediação, utilizando categorias de análise. Sendo assim, podemos pensar as estratégias de mediação de formas diferentes e categorizadas. Para uma melhor compreensão de algumas dessas diferentes estratégias, ou categorias, apresentaremos as distintas visões de pesquisadores da área, como forma de trazer uma visão do cenário atual:

⁴³ BERCOVITC in Herz, cit., p. 34.

⁴⁴ BERCOVITCH in Herz, p. 37.

Kolb⁴⁵ distingue dois tipos: as estratégias usadas para firmar um acordo (que afetam o conteúdo de um conflito) e as estratégias de orquestração (que gerenciam a interação). (...) A tipologia das estratégias de mediação de Touval e Zartman⁴⁶ é a mais pertinente para os estudiosos ou profissionais do campo da mediação internacional. Eles identificam três categorias distintas de comportamento, em nível ascendente de envolvimento, que podem descrever o amplo espectro das técnicas de mediação. Essa tipologia é particularmente útil por ser derivada dedutivamente de um quadro geral de relacionamentos de mediação, que inclui informação, tomada de decisão e influência. Ela também pode ser analisada empiricamente tanto por meio de observações como de questionários pós-mediação. Acima de tudo, tal tipologia inclui todas as dimensões do comportamento do mediador em três categorias: comunicação, formulação e manipulação. Essa tipologia supera muitas das limitações das pesquisas anteriores.⁴⁷

É sabido que existem diversas cartilhas sobre como deve atuar o mediador, convenções sociais e variações culturais e, um dos pontos mais debatidos é acerca do grau de ingerência do mediador no exercício nessa função. Questiona-se até que ponto o mediador pode oferecer alternativas ou realizar intervenções no processo de mediação, e não há consenso na literatura⁴⁸ acerca disso, apesar de nas Diretrizes das Nações Unidas falar sobre ambas as possibilidades. É necessário ressaltar que existem normas no direito internacional e obrigações advindas de Tratados que já estabelecem um limiar de atuação, como por exemplo, para o Secretário Geral das Nações Unidas, “que não deve solicitar ou receber instruções de nenhum governo”.⁴⁹ Em relação ao mediador, este pode fazer parte de um governo que não é parte do conflito, bem como ser agente de uma organização intragovernamental. Algumas mediações também podem ser realizadas por entidades ou organizações que não estejam diretamente envolvidos no conflito⁵⁰ - há congregações religiosas, acadêmicos e jornalistas, por exemplo, que atuam nessa esfera.

⁴⁵ 1983.

⁴⁶ TOUVAL, S., ZARTMAN, I. W., *International Mediation in theory and Practice*, Colorado, 1985.

⁴⁷ BERCOVITCH in HERZ, cit., pp. 39-40.

⁴⁸ LOUIS in HERZ, p. 65.

⁴⁹ LOUIS in HERZ, p. 65.

⁵⁰ LOUIS in HERZ, p. 65.

Atualmente, pode-se dizer que há diversos organismos dispostos a atuar nesse sentido (mediar conflitos), incluindo organizações universais como o CS. Em muitas partes do mundo existem ainda organizações regionais, como o OEA, que também se dispõem a fornecer serviços de mediação. Incluem-se igualmente nesse rol atores não governamentais como, por exemplo, organizações religiosas tais como o American Friends Service Committee.⁵¹

Muito se tem falado sobre a mediação em termos de diplomacia *Track I* e diplomacia *Track II*.⁵² A primeira, trata da mediação feita por representantes oficiais de um Estado – tal como diplomatas, funcionários de governo e até mesmo chefes de Estado. Neste grupo podemos também incluir organizações intergovernamentais globais ou regionais, tal como a União Africana, Organização dos Estados Americanos e mesmo as Nações Unidas. Quanto à diplomacia *Track II*, trata de mediadores que não são agentes oficiais – ou seja, não representam um Estado ou uma Organização Internacional. Aqui encontramos ativistas, acadêmicos, figuras públicas, instituições religiosas e organizações não-governamentais.⁵³ Aqui ocorre um canal de comunicação, muitas das vezes extraoficial, mas que possibilita a realização de diálogos, compartilhamento de percepções e ideias, que podem ser muito úteis ao processo de mediação e possível resolução do conflito.

Dessa forma, quem pode mediar? Vimos que há uma ampla diversidade de mediadores e de atividades mediatárias passíveis de aplicação. Optamos, neste trabalho, categorizar em três grupos os mediadores, a partir de tudo que discutimos acima: o primeiro mediador seria a Organização das Nações Unidas e tudo que esta abrange; o segundo seriam os Estados e indivíduos e o terceiro grupo seriam as Instituições e Organizações Internacionais. Ressaltamos que essa divisão por nós proposta é uma forma de auxiliar na compreensão da mediação internacional, e não pretendemos com ela fechar nenhuma possibilidade de alteração, bem como não negamos a existência de outras formas de classificação. Porém, é uma forma interessante de percebermos que, ao final, no cenário da mediação internacional, o mediador pode ser todo aquele que deseja ver o bem comum e a resolução dos conflitos através de meios pacíficos.

51 LOUIS in HERZ, p. 59.

52 HERZ, p. 125.

53 HERZ, p. 126.



Estudo de caso: O conflito entre Colômbia e Equador

No ano de 2008, mais precisamente no dia primeiro de março, o governo da Colômbia realizou uma operação de ataque às Farc,⁵⁴ o que acabou decorrendo em um bombardeamento de um dos acampamentos desta guerrilha em território equatoriano. Neste ataque morreram quinze rebeldes e também seu líder Raúl Reyes e também Julián Conrado, um dos ideólogos da guerrilha. Apesar de o presidente da Colômbia, Álvaro Uribe, ter afirmado que havia entrado em contato com o presidente do Equador, Rafael Correa, para falar a respeito da ação, horas após o ocorrido o presidente equatoriano afirmou que seria instaurada uma investigação e demandou um pedido de desculpas formal do país vizinho. O governo da Colômbia insistiu que o ataque partiu do território colombiano e que não houve invasão do espaço aéreo do Equador.

Apesar dos esforços, no dia 3 de março o governo equatoriano rompeu relações diplomáticas com a Colômbia, resultando em uma crise diplomática entre ambos países. Neste contexto conflituoso, o ex-presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter interveio na tentativa de reestabelecer o diálogo entre os dois países. Ele “entrou em contato em diversas ocasiões com Rafael Correa e Álvaro Uribe (...) e coordenou ações com o Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, em sua gestão para resolver a crise diplomática”.⁵⁵ A empreitada teve sucesso e em 6 de junho do mesmo ano, Colômbia e Equador decidiram reestabelecer suas relações diplomáticas, apesar de ainda de forma parcial, mantendo-as à esfera comercial. Em novembro de 2010, mais de dois anos após o conflito, os países efetivaram a retomada de duas relações diplomáticas com a nomeação de diplomatas por parte de ambos.

A partir destas informações, faremos uma análise do processo de mediação que ocorreu, analisando algumas variáveis,⁵⁶ sendo estas **i)** o controle das formas de resolução do conflito; **ii)** protagonismo da decisão; **iii)** futuro da relação entre as partes; **iv)** flexibilidade do processo e **v)** satisfação das partes.⁵⁷

⁵⁴ Farc – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.

⁵⁵ TARTUCE e VEÇOSO, cit., p. 116.

⁵⁶ TARTUCE e VEÇOSO, p. 116.

O controle das formas de resolução do conflito pode ser entendido o poder que as partes conflitantes têm na escolha dos métodos que serão adotados para a gestão do conflito. No caso em estudo, a comunicação foi feita basicamente através de mensagens e ligações telefônicas.⁵⁸ Neste caso, as chamadas telefônicas (ou *conference calls*) possibilitara uma flexibilidade no processo, tendo em vista a localização geográfica tanto das partes, quanto do mediador, facilitando a construção de confiança e principalmente para o “esclarecimento de questões fulcrais rumo ao resgate da credibilidade entre os sujeitos”.⁵⁹

A segunda variável, que diz respeito ao resultado do processo, nos remete ao fato de que, na mediação, o protagonismo da decisão é das partes conflitantes, o mediador é um mero facilitador do diálogo. Na questão Colômbia-Ecuador, estava em jogo a soberania dos países, seu poder de autodeterminação e é sabido que “o mediador teria consultado os presidentes sobre o possível restabelecimento das relações entre os países”.⁶⁰ Este é um ótimo exemplo para entendermos a questão colocada anteriormente, sobre até onde o mediador pode intervir e, como dissemos, não há consenso na literatura sobre isso, apesar de estarmos caminhando em uma direção que apoie a neutralidade – entretanto, não há um manual universal seguido por todos os mediadores, por isso é tão importante estudarmos casos já decorridos.

Em um sistema puro, o mediador não pode atuar como avaliador nem formulador de propostas. Em uma visão mais aberta, contudo, é possível que o faça e atue combinando elementos de várias técnicas. De qualquer maneira, é natural que o mediador, junto aos mediados, fomente por meio de técnicas adequadas questionamentos sobre como imaginar saídas criativas ao impasse.⁶¹

Neste caso, estratégias como pensar qual seria o melhor cenário e qual seria

57 “Vale destacar que o acesso a informações detalhadas é inviável por ser a confidencialidade uma das marcas da mediação. Assim, a análise será realizada a partir de dados divulgados pela mídia e pela instituição promotora da mediação – no caso, o Carter Center”. *Ibidem*, cit., p. 116.

58 *Ibidem*, cit., p. 117.

59 *Ibidem*, cit., p. 117.

60 *Ibidem*, cit., p. 118.

61 *Ibidem*, cit., p. 118.

o pior cenário para cada uma das partes pode ser uma opção do mediador na tentativa de fazê-las refletir sobre o que desejam.

A terceira variável trata do que seria o futuro da relação entre as partes do conflito, neste caso, o restabelecimento das relações diplomáticas entre Colômbia e Equador. O que ocorreu foi que

(...) o Carter Center continuou acompanhando a situação dos países, mantendo-se à disposição para colaborar quando estes demandassem sua atuação. Continuar acompanhando a situação das partes (*follow up*) revela-se uma interessante técnica para que a relação seja restabelecida em bases duradouras; como podem ocorrer novas falhas de comunicação, a disponibilidade do mediador pode ser valiosa para a confiabilidade no processo e a serenidade das partes.⁶²

Este acompanhamento pode ter sido muito útil, afinal, as relações diplomáticas foram completamente reestabelecidas apenas em 2010 e é provável que neste período possam ter havido falhas de comunicação entre os países e contar com o apoio do mediador é fundamental, caso seja o desejo das partes.

A quarta variável trata da flexibilidade do procedimento, ou seja, a possibilidade em adotar diferentes mecanismos na busca da resolução do conflito. Ora, podemos perceber claramente esta variável no caso em estudo, pois “a mediação foi conduzida à distância, com uso de tecnologia e comunicações diretas entre as partes (...)”.⁶³ Aqui também é importante destacar que, devido a esta flexibilidade, as partes devem ter em conta que o tempo para se chegar a um acordo é algo muito variável e o mediador pode até amenizar a pressão do tempo, lembrando que isso vai de acordo com a vontade das partes – e que, principalmente, estas têm poder para suspender a mediação ou mesmo encerrar, caso lhes pareça melhor.

Por fim, a última variável para analisarmos no caso de rompimento das relações diplomáticas entre Colômbia e Equador se refere à satisfação das partes, que busca evitar a lógica de vencedor/vencido que ocorre em um tribunal, mas conseguindo resultados em que ambas as partes estão satisfeitas, o chamado “*win-win*” (ganha/ganha).

⁶² *Ibidem*, cit., p. 119.

⁶³ *Idem*.

No caso em análise, como os dois países têm uma tradição de convivência e “administração” de problemas na área fronteiriça, quem melhor do que ambos para visualizar a mais adequada forma de restaurar satisfatoriamente as relações? Na hipótese, a saída engendrada foi restabelecer relações diplomáticas de forma gradual a partir do cumprimento de certos compromissos assumidos entre as partes.⁶⁴

Esta solução se mostrou possível, com o restabelecimento completo das relações diplomáticas em 2010. O protagonismo das partes é, certamente, uma das razões de se terem conseguido chegar ao fim do conflito. Desde então, há embaixadores nomeados em ambos os países⁶⁵ e podemos dizer que a mediação levada a cabo pelo Carter Center, na figura do antigo Presidente Jimmy Carter, foi bem sucedida.

A análise do caso de mediação entre Colômbia e Equador, feita a partir das cinco variáveis⁶⁶ nos mostrou vantajosa a mediação neste cenário, e podemos dizer que a mediação internacional terá cada vez mais espaço no cenário internacional, como um importante meio de resolução pacífica de conflitos.

Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo trazer a mediação internacional à luz do Direito Internacional e da Carta das Nações Unidas. Buscamos demonstrar como é o processo deste meio não-jurisdicional de resolução de conflitos através de teorias e do estudo de um caso prático.

Procuramos apresentar reflexões que consideramos pertinentes, como por exemplo, quais são os limites de atuação do mediador e até que ponto

64 *Ibidem*, cit., p. 120.

65 A embaixada da Colômbia em Quito é chefiada por Carlos Jose Holguin Molina e a embaixada do Equador em Bogotá é chefiada por Ramiro Silva del Pozo Vela. As informações encontram-se disponíveis em: < <https://www.embaixadas.net/>>. Acesso em: 08 Set. 2018.

66 TARTUCE e VEÇOSO, p. 120.

este pode ou não intervir em um processo de mediação. Claramente não esgotamos aqui todas as possibilidades, mas levantamos algumas ideias que consideramos serem importantes para o debate.

Além deste ponto, trouxemos também a perspectiva da mediação no âmbito das Nações Unidas, que se mostra cada vez mais engajada em criar uma cultura de mediação internacional, promovendo debates e documentos acerca do tema. Sem dúvida isso é fundamental para a divulgação da mediação como um meio em que as partes em conflito possuem de manter um maior controle sobre o processo de negociação dos seus interesses.

Por fim, sabemos que apesar de a mediação já ser amplamente utilizada, o caminho para uma estruturação e institucionalização da mesma ainda será longo, apesar de o cenário mostrar-se positivo; esperamos ter contribuído de alguma forma para a sua divulgação através deste artigo.

BIBLIOGRAFIA

A mediação como um meio de solução pacífica de conflitos internacionais

- BERCOVITCH, Jacob, “International Mediation”, *Journal of Peace Research*, vol. 28, nº. 1, 1991, pp. 3–6. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/424189> (Último acesso em: 04-03-2018)
- BERCOVITCH, J. e JACKSON, R., *Conflict Resolution in the Twenty-First Century: Principles, Methods, and Approaches*, Michigan, 2009.
- BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (organizador). *Comentário à Carta das Nações Unidas*, Belo Horizonte, 2008.
- CRAWFORD, James, *Brownlie’s Principles of Public International Law*, 8ª edição, Oxford, 2012.
- DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain, *Direito Internacional Público*, 4ª edição, Lisboa, 1999.
- FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce, *Como Chegar ao Sim: A Negociação de Acordos sem Concessões*, Rio de Janeiro, 2005.
- HERZ, Mônica; SIMAN, Máira; DRUMOND, Paula (organizadoras), *Mediação Internacional*, Rio de Janeiro, 2016.
- KJELL, Skjelsbaek, “The UN Secretary-General and the Mediation of International Disputes”, *Journal of Peace Research*, vol. 28, nº. 1, 1991, pp. 99–115. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/424197> (Último acesso em: 10-03-2018)
- KLEIBOER, Marieke, “Understanding Success and Failure of International Mediation”, *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, no. 2, 1996, pp. 360–389. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/174357> (Último acesso em: 10-03-2018)
- MESQUITA, Maria José Rangel de, *Justiça Internacional Lições*, Parte I Introdução, Lisboa, 2010.
- RAIFFA, H. *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, 1982.
- TARTUCE, Fernanda; VEÇOSO, Fábria Fernandes Carvalho, “A Mediação no Direito Internacional: Notas a partir do caso Colômbia-Ecuador”, in *Direito Internacional Contemporâneo*, Curitiba, 2011.
- URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen, *Resolução de Conflitos: Concepção de Sistemas para Reduzir os Custos do Conflito*, Lisboa, 2009.
- WILDE, Zulema D.; GAIBROIS, Luís M., *O que é a Mediação*, Lisboa, 2003.