

## 2 A mediação internacional

### 2.1. Definição

Os conflitos internacionais podem ser resolvidos através do uso da força ou de forma pacífica. Esse último modo de resolução de conflito foi validado pelas Nações Unidas na criação do artigo 2(3) que afirma que os membros da organização devem *“settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered”*<sup>1</sup>. O artigo 33 da Carta da ONU especifica como essas intervenções pacíficas devem ser feitas. *“States shall accordingly seek early and just settlement of their international disputes by negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements or other peaceful means of their choice”*<sup>2</sup>. As diferentes modalidades de resolução pacífica de conflitos internacionais, suas definições e as opções adotadas nessa dissertação são discutidas no presente capítulo.

Para o autor J. G. Merrills, apesar de nenhum destes métodos de resolução pacífica de conflito citados acima ter uma prioridade, a negociação é o principal deles por ser empregado mais frequentemente<sup>3</sup>. A negociação pode também ser usada em conjunto com outros métodos. Neste caso, ela vai ser direcionada a questões instrumentais como, por exemplo, termos de referência para uma investigação. Um outro modo de resolução pacífica de conflitos internacionais é a adjudicação. Ao contrário da negociação, que permite às partes manter o máximo de controle da disputa, na adjudicação a disputa fica completamente fora do alcance delas. Essa é uma forma especializada de resolver conflitos, não podendo ser aplicada em qualquer rivalidade porque sua resolução é realizada no âmbito de

---

<sup>1</sup> ONU – Art. 2 (3) - Tradução livre: “resolver suas disputas internacionais de formas pacíficas de modo que a paz, a segurança e a justiça internacionais não sejam comprometidas”.

<sup>2</sup> ONU – Art. 33 (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 entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha”.

uma corte internacional e não em uma instituição política<sup>4</sup>. Já a conciliação é um método para o arranjo de disputas internacionais de qualquer natureza em que uma comissão estabelecida pelas partes para lidar com o conflito, tanto numa base permanente como numa *ad hoc*, passa a examiná-lo de forma imparcial. As informações sobre as partes são obtidas através de uma investigação feita por essa comissão, que procura definir os termos de um acordo que possa ser aceito por todas as partes e fornece a ajuda necessária para colocá-lo em prática. Os termos não são vinculatórios, se as partes não o aceitarem, podem modificá-lo<sup>5</sup>.

Dois tipos de obrigações resultam das intervenções internacionais que visam a resolução pacífica dos conflitos: decisões de caráter voluntário e decisões de caráter vinculatório. Nos processos nos quais as decisões têm caráter voluntário, negociação, mediação, investigação e conciliação, as partes no conflito mantêm o controle da disputa e podem aceitar ou rejeitar o arranjo proposto pela terceira parte. Por outro lado, as decisões por arbitragem ou arranjo judicial são vinculatórias. A resolução de disputas através do arranjo judicial se realiza na Corte Internacional ou qualquer outro tribunal internacional como a Corte Européia de Direitos Humanos<sup>6</sup>. Na arbitragem as partes devem estabelecer a forma pela qual a disputa será trabalhada. Elas podem escolher uma comissão mista de diferentes árbitros, um árbitro soberano ou entregar a disputa a um indivíduo especialmente qualificado para isso<sup>7</sup>. Os disputantes também determinam como os procedimentos serão conduzidos e quais questões o árbitro decidirá<sup>8</sup>.

Considerada como uma extensão da negociação, a mediação internacional é bastante utilizada para resolver conflitos. Esse processo pode ser caracterizado como um conjunto de atividades contínuas em que o mediador faz suas propostas informalmente e com base em informações fornecidas pelas partes<sup>9</sup>. Marieke Kleiboer a caracteriza como “*a form of conflict management in which a third party assists two or more contending parties to find a solution without resorting*

---

<sup>3</sup> MERRILLS, J. G., *International dispute settlement*, p.2.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p.19.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p.62.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p.88.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p.90.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p.95.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p.27.

*to force*”<sup>10</sup>. Essa terceira parte não está diretamente envolvida na disputa e é escolhida pelos dois lados em conflito para atuar como mediador no processo de negociação entre elas. O mediador é um participante ativo que apresenta suas próprias proposições, interpreta e transmite as propostas de uma parte à outra<sup>11</sup>. Ele usa instrumentos políticos como a diplomacia para levar os negociadores de cada lado da disputa à conversação. A mediação pode ser procurada pelas partes ou oferecida espontaneamente por atores de fora do conflito. Mas para isso é necessário que haja um consenso entre os disputantes para que o processo seja realizado. Os governos não têm a obrigação de aceitar a escolha de um determinado ator como mediador nem a solução do conflito apresentada por ele. Mas, muitas vezes, são eles próprios que querem um determinado mediador. Tom Princen aponta a mediação internacional como um processo de tomada de decisão fundamentalmente *ad hoc*. Ao contrário dos processos regularizados como a adjudicação e a diplomacia convencional, há poucas regras e linhas de conduta estabelecidas para guiar o mediador<sup>12</sup>.

### 2.1.a

#### **Origens da área de mediação internacional e sua transformação nos anos 90**

O campo de Resolução de Conflitos teve origem nos anos 50 e 60, no auge da Guerra Fria, com a rivalidade entre as superpotências e a ameaça das armas nucleares. Com o fim da Guerra Fria, esse campo de estudos, que se baseia no trabalho de acadêmicos e praticantes oficiais e não-oficiais, precisou se adaptar tanto de forma prática como teórica às novas condições do sistema internacional e ao novo tipo de conflito que emergia. Além da inclusão da mediação e da negociação, os analistas e praticantes expandiram seu trabalho para que esse incluísse mais fases dos conflitos como a pré-negociação, o processo de levar os adversários à mesa de discussões e a implementação dos acordos<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> KLEIBOER, M., *Understanding Success and Failure of International Mediation*, p.360. Tradução livre: “é uma forma de administração de conflito em que uma terceira parte ajuda duas ou mais partes competidoras a encontrar uma solução sem se recorrer à força”.

<sup>11</sup> MERRILLS, J. G., *International dispute settlement*, p.27.

<sup>12</sup> PRINCEN, T., *Camp David: Problem-Solving or Power Politics as Usual?*, p.58.

<sup>13</sup> KRIESBERG, L., *The Growth of the Conflict Resolution Field*, p.414.

Segundo Kriesberg apesar dos campos de Resolução de Conflitos e de Relações Internacionais serem convergentes, existe uma divergência entre a teoria e a prática de ambos. O pensamento tradicional de Relações Internacionais tende a ser realista por enfatizar os Estados soberanos, a centralidade do poder e a importância da força militar. Até mesmo as correntes menos tradicionais dentro das Relações Internacionais diferem das abordagens de Resolução de Conflitos<sup>14</sup>. Muitas vezes as práticas dos processos de paz de Resolução de Conflitos e Relações Internacionais complementam uma a outra<sup>15</sup>.

Chester A Crocker, Fen Osler Hampson e Pamela Aall afirmam que, a partir dos anos 90, a natureza dos conflitos mudou com relação aos das décadas anteriores da segunda metade do século XX. As *proxy battles* do período da Guerra Fria, conflitos particulares entre países que pertenciam a um dos dois eixos mas que acabavam sendo revestidos como parte da guerra entre as duas superpotências, foram substituídos. Em seu lugar os conflitos passaram a ser internos, assimétricos, étnicos e lutas de poder dentro dos países, o que reflete a fragmentação das estruturas do Estado.

Em paralelo a isso também ocorreu um crescimento na propensão da comunidade internacional de resolvê-los através da negociação pacífica e a área de Resolução de Conflitos se tornou mais institucionalizada. Os Estados e as ONGs passaram a ter um papel mais ativo nas operações de paz e nas mediações de acordos políticos para resolver conflitos do tipo da Irlanda do Norte e El Salvador. Crocker, Hampson e Aall acrescentam que nos anos 90 a responsabilidade moral da comunidade internacional aumentou porque se tem dado mais atenção às questões como os direitos humanos. Essa seria uma forma de contribuir para o desenvolvimento de uma ordem internacional mais justa<sup>16</sup>. Outros autores como

Zartman também concordam que a mediação intern<sup>19</sup>acional se adapta bem à realidade das relações internacionais no pós-guerra fria. Para o autor a ausência

---

<sup>14</sup> KRIESBERG, L., *The Growth of the Conflict Resolution Field*, p.417.

<sup>15</sup> Ibid., p.418.

<sup>16</sup> CROCKER, C. A. & HAMPSON, F. O. & AALL, P., *Is More Better? The Pros and Cons of Multiparty Mediation*, p.498-499.

de uma ordem mundial e de compromisso em impor normas e limites fez com que os conflitos crescessem nos anos 90<sup>17</sup>.

Deiniol Jones constata que na ausência de um governo global as mediações, ratificadas pelas normas de uma ordem internacional, poderiam representar uma ferramenta diplomática para conseguir acordos para os conflitos internacionais contemporâneos<sup>18</sup>. Como o cenário internacional do pós-guerra fria é instável e bastante sujeito a mudanças, a mediação para o autor também serve para administrar o novo ambiente, por isso então o crescimento dessa atividade<sup>19</sup>. Para Jacob Bercovitch as antigas técnicas de poder e contenção não conseguem lidar com os atuais conflitos<sup>20</sup>. Segundo o autor:

*“in the present international environment, where the sophistication and destructive capability of weapons could make conflict so costly, where there is no adherence to a generally-accepted set of rules nor a central authority that can regulate patterns of international behaviour, and where, in addition, power is diffused among many units that jealously guard their sovereignty, mediation offers an effective way of dealing with differences between antagonist states<sup>21</sup>.”*

Segundo os autores existem algumas condições para que um processo de mediação seja realizado. Algumas delas são o amadurecimento do conflito, seu nível de intensidade e a natureza das disputas. Os ciclos de um conflito são divididos em diferentes etapas, algumas delas são consideradas mais propícias à intervenção. Para que uma mediação tenha chances de ser bem-sucedida ela deve ser feita numa dessas fases. Nessas situações as partes calculam que ganharão mais negociando do que permanecendo em guerra. Os disputantes reavaliam suas políticas e chegam à conclusão de que o melhor seria entrar num processo de mediação. Essa mudança de percepção pode ser influenciada pelo mediador para que as partes aceitem seus serviços.

---

<sup>17</sup> ZARTMAN, W., *Toward the Resolution of International Conflicts*, p.6.

<sup>18</sup> JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.10.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p.80.

<sup>20</sup> BERCOVITCH, J., *Mediation in International Conflict*, p.149-150.

<sup>21</sup> *Id.*, *International Mediation*, p.3 Tradução livre: “no sistema internacional atual, onde a sofisticação e a capacidade destrutiva das armas podem tornar o conflito tão custoso, e onde não há aderência a nenhum conjunto de regras ou autoridade central que possam regular padrões de comportamento internacional, e em que o poder está difuso entre várias unidades que guardam sua soberania, a mediação oferece uma forma efetiva de lidar com as diferenças entre estados antagonistas.”

Kleiboer também chama atenção para o fato de uma das partes envolvidas na disputa estar dividida em grupos com interesses diversos e não conseguir se organizar e agir em conjunto. Isso dificulta o processo de mediação e o próprio reconhecimento dessa parte como ator<sup>22</sup>. Também pode acontecer de uma parte não reconhecer a outra como um participante legítimo cujos interesses, necessidades e valores devem ser levados a sério. Muitos autores apontam a posição dos palestinos no Oriente Médio como um exemplo desse fenômeno. O não-reconhecimento da OLP por Israel e pelos americanos fez com que eles precisassem ser representados durante muitos anos pela Jordânia.

Além do contexto em que o conflito ocorre, outro fator que também pode influenciar bastante algumas disputas e afetar os resultados da mediação é o papel da opinião pública internacional. Por exemplo, no Oriente Médio, a Guerra do Golfo foi um elemento decisivo para a retomada do processo de paz entre israelenses e palestinos, assim como a primeira Intifada ajudou a divulgar através da mídia a causa palestina para o mundo. Os governos de países em guerras civis são geralmente colocados sob pressão pelos países vizinhos. Temerosos de fluxos de refugiados, eles forçam o país em guerra a resolver logo o conflito para evitar essa situação.

---

<sup>22</sup> KLEIBOER, M., *Understanding success and failure of international mediation*, p.365.

## 2.2. Tipos de mediação e mediador

A mediação internacional é um processo complexo que pode ser feito de diferentes maneiras. Para Bercovitch a literatura de Mediação Internacional apresenta uma variedade de abordagens e perspectivas que oferecem tanto implicações para um envolvimento prático como para o desenvolvimento da teoria. Dentre as quatro tradições principais no estudo de mediação internacional, o primeiro grupo é prescritivo e procura recomendar o que constitui uma boa forma de administrar conflitos. Os estudos são feitos sobre como o mediador deve se comportar e como os conflitos podem ser resolvidos. O segundo grupo de estudos de mediação se baseia em noções teóricas e na participação de acadêmicos praticantes em conflitos atuais. Eles contribuem para o desenvolvimento de um conjunto de regras que podem se dirigir a qualquer conflito. Já o terceiro grupo é constituído por economistas e teóricos de jogo que desenvolvem modelos sobre o comportamento em situações de conflito. E o último grupo se baseia em descrições e exames empíricos de casos de mediação. Eles têm o objetivo de desenvolver teorias<sup>23</sup>.

Já para Hampson, dentro do debate sobre intervenção em conflitos as duas abordagens principais são a realista e a liberal. A realista se divide em “hard” que defende o uso de força para restaurar a ordem e “soft” que pondera uma variedade de opções políticas como a diplomacia e a mediação. Para os realistas “soft” o envolvimento de uma terceira parte pode reduzir o dilema de segurança gerado em conflitos intercomunais através das medidas de construção de confiança. As abordagens liberais reforçam o papel dos atores da sociedade na construção da paz e de novas normas<sup>24</sup>. A forma clássica de resolução de conflitos se aplica a conflitos simétricos. Como nos conflitos assimétricos dos anos 90 as razões do conflito não estão em questões particulares ou em interesses que dividam as partes mas na estrutura de quem elas são e na sua relação, a forma de resolvê-los é mudando a estrutura de modo que ela fique a favor da parte menos poderosa<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> BERCOVITCH, J., *Mediation in International Conflict*, p.132.

<sup>24</sup> CROCKER, C. A. & HAMPSON, F. O. & AALL, P., *Is More Better? The Pros and Cons of Multiparty Mediation*, p.388.

<sup>25</sup> MIALL, H., RAMSBOTHAM, O. & WOODHOUSE, T., *Contemporary Conflict Resolution*, p.12.

Para Jones as duas formas principais de conduzir uma mediação são a mediação tradicional, de poder ou oficial e a mediação de segunda via, pura ou por facilitação. Essas duas formas se originam de dois paradigmas da mediação internacional que são o paradigma de poder-político / geoestratégico e o paradigma de facilitação / resolução de conflitos<sup>26</sup>. Segundo Jones, o paradigma poder político / geoestratégico é influenciado pelo conceito de racionalidade estratégica. Nele a ação é concebida como o comportamento intencional e auto-interessado dos indivíduos num mundo em que os objetos e os indivíduos estão relacionados em termos de sua possível manipulação. A racionalidade da ação é uma forma de atingir objetivos pessoais<sup>27</sup>. O contexto internacional e a política de poder têm um grande efeito sobre a mediação para os autores que adotam a racionalidade estratégica. O mediador é um ator racional que emprega considerações de custo-benefício. *“Mediators, like other political actors, engage in mediation because they expect to gain something from it”<sup>28</sup>.*

Já a abordagem por facilitação trabalha com a idéia de racionalidade contextual. Situações definidas por ela expressam uma orientação a valores de alguma comunidade que estejam manifestados em normas sociais, religiosas e fundamentais. Os atores se relacionam com o mundo de uma forma mais complexa do que a racionalidade estratégica propõe. Ao invés do poder, a linguagem tem importância fundamental porque só ela pode acessar as relações morais, as diferenças culturais e a diversidade de significados e identidades<sup>29</sup>. Para o paradigma de facilitação o conflito é uma realidade socialmente criada e administrada através da comunicação dentro de um contexto que afeta o significado e comportamento do próprio conflito<sup>30</sup>. Essa teoria se baseia, de acordo com Jones, na crença de que a política internacional pode se tornar parecida com a política de Estados democráticos com ideais de estabilidade, paz, justiça, progresso e autoridade legitimada<sup>31</sup>. O objetivo da facilitação, portanto, é criar condições para o desenvolvimento de uma comunicação efetiva e próspera entre as partes.

---

<sup>26</sup> JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.13.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p.14, n.31.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p.14 Tradução livre: “Os mediadores, assim como outros atores políticos, se engajam na mediação e gastam recursos porque esperam ganhar algo com isso.”

<sup>29</sup> *Ibid.*, p.16.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p.16-17.



A seguir serão apresentadas e discutidas algumas formas de mediação. Também será feita uma discussão sobre os mediadores.

## 2.2.1 Mediações

### 2.2.1.a Mediação tradicional

No caso dos conflitos no Oriente Médio, essa tem sido a forma de mediação predominante por razões particulares que serão desenvolvidas nos próximos capítulos e também por demandas dos próprios disputantes. Segundo Jones, na abordagem geoestratégica, a mediação tradicional segue os interesses de uma estrutura global de poder como demonstra a formulação de Wallerstein de que a mediação é a administração da periferia nos interesses do centro<sup>32</sup>. Por isso a mediação tradicional é vista através das características de guerra, instabilidade e competição que o realismo aplica ao sistema internacional. A luta geoestratégica pelo poder é apoiada pela idéia estruturalista de que a política internacional é um sistema de relações de poder fixo incapaz de mudanças em seus aspectos fundamentais<sup>33</sup>. A visão geoestratégica procura administrar e amortecer as manifestações de conflito *“by removing its violent means and manifestations and by arranging trade-offs among its immediate causes and issues”*<sup>34</sup>. Esse tipo de abordagem adota uma perspectiva limitada definida pelos Estados que, segundo o autor, não podem ser o único foco da reprodução histórica. A preocupação da mediação tradicional não é criar condições que contribuam a longo-prazo para a paz. Seus objetivos são de curto-prazo como a assinatura prematura de acordos. Muitas vezes o mediador tradicional apressa as partes a assinarem um acordo antes do tempo necessário, o que faz com que muitos dos compromissos desse acordo não sejam colocados em prática.

---

<sup>31</sup> JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.58.

<sup>32</sup> Ibid., p.34.

<sup>33</sup> Ibid., p.35.

<sup>34</sup> Ibid., p.41 Tradução livre: “removendo suas manifestações e meios violentos e organizando entre suas questões e causas imediatas”.

### **2.2.1.b** **Mediação de segunda via**

Muitas vezes essa mediação prepara o caminho para as negociações oficiais. Ela é usada como complemento da mediação tradicional. A atuação dos noruegueses como mediadores de segunda via entre palestinos e israelenses foi essencial para se chegar à assinatura do acordo de 13 de setembro de 1993. Geralmente esses mediadores são representantes de países pequenos ou organizações internacionais que não exercem a mesma influência sobre outros atores do sistema internacional como fazem as grandes potências. Alguns autores como Mark Hoffman admitem que a teoria de facilitação, que molda o comportamento do mediador de segunda via, não consegue se sustentar sozinha<sup>35</sup>. Hoffman então a considera como “*a contingent step which is potentially complementary to other third party initiatives*”<sup>36</sup>. Um dos problemas da facilitação é a falta de poder para lidar com casos em que haja uma assimetria deste entre as partes como no conflito entre Israel e os palestinos. Para Jones esses limites impedem que o mediador imponha compromissos normativos às partes. Assim o poder crítico da teoria de facilitação fica restrito a analisar e promover a micro-dinâmica dos workshops de resolução de conflito.

A facilitação enfatiza os problemas que contribuem para a agravação do conflito como uma má comunicação entre as partes que podem levar à distorção de informações e à “demonização” do outro, gerando uma construção negativa da imagem do inimigo. Outra meta da facilitação é quebrar círculos de desconfiança, em que as partes não conseguem confiar uma na outra devido à constante desconfiança, através de negociações de pequena escala conduzidas em segredo em que uma terceira parte neutra cria um diálogo emancipatório. Portanto, seus objetivos, ao contrário da mediação tradicional, são de longo-prazo.

### **2.2.1.c** **Multipartidária**

---

<sup>35</sup> JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.59.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p.59 Tradução livre: “um passo contingente que é potencialmente complementar a outras iniciativas de terceiras partes”.

Além dos dois tipos de mediação principais, a tradicional e a de segunda via, existem outros como a multipartidária, que segundo Crocker, Hampson e Aall começou a se expandir com o término da guerra fria. Eles caracterizam esse tipo de mediação como tentativas de mais de uma terceira parte de dar assistência nas negociações de um conflito<sup>37</sup>. As mediações de um processo multipartidário podem ocorrer durante diferentes períodos ou serem simultâneas. Esse processo é caracterizado pela participação conjunta de mais de um mediador, geralmente um tradicional e outro de segunda via. Os atores desse tipo de mediação podem ser variados como organizações internacionais, regionais, governos nacionais e organizações não-regionais.

A mediação multipartidária permite que o trabalho de cada um dos mediadores seja direcionado às funções que cada um estaria mais apropriado a desempenhar. No caso de um dos mediadores se encontrar num impasse, o outro poderia tentar abrir um novo caminho para a negociação. Apesar dessas vantagens, Crocker, Hampson e Aall colocam que um dos problemas que ocorrem na mediação multipartidária é conseguir com que os mediadores cheguem a uma análise compartilhada a respeito dos problemas e soluções. Essa tarefa de identificação das causas do conflito e construção de possíveis soluções se torna complexa por envolver mais de um tipo de mediador, já que o trabalho dos mediadores e abordagem que dão à mediação varia de um tipo para o outro. Eles podem atrapalhar o trabalho uns dos outros ao transmitirem mensagens contraditórias sobre problemas e soluções. Isso acarreta um desgaste dos esforços feitos pelos mediadores, além de um desperdício dos recursos destinados à mediação.

Alguns especialistas, como Kriesberg, acreditam que um só tipo de mediação não é suficiente para garantir a eficiência desta. Para ele, a melhor forma de se conduzir um processo de mediação é combinando a tradicional com a de segunda via ao invés de optar por uma só. *'This helps ensure that peacemaking is not done only from the top down, but laterally and from the bottom up as well'*<sup>38</sup>.” Kriesberg considera a mediação multipartidária adequada para os

---

<sup>37</sup> CROCKER, C. A. & HAMPSON, F. O. & AALL,P., *Is More Better? The Pros and Cons of Multipartidary Mediation*, p. 500.

<sup>38</sup> KRIESBERG, L., *Mediation and the Transformation of the Israeli-Palestinian Conflict*, p.338. Tradução livre: “Isso ajuda a assegurar que a construção da paz não seja somente feita de cima para baixo, mas lateralmente e de baixo para cima também.”

palestinos. Segundo ele, como os palestinos estão geralmente isolados e não possuem força convencional, o próprio processo de negociação se torna para eles uma forma legítima de lutar em nome de sua causa. Em 1993, por exemplo, a atuação da Noruega, que facilitou os encontros e providenciou toda a assistência necessária para garantir uma melhor comunicação entre os adversários, foi em grande parte a responsável pela assinatura dos acordos de Oslo.

### 2.2.2 Mediadores

James D. D. Smith afirma que cada tipo de mediação exige um determinado mediador<sup>39</sup>. Esse papel pode ser exercido por atores variados como Estados, organizações internacionais e regionais, representantes de governos estrangeiros, organizações não-governamentais como o Centro Carter, organizações religiosas ou indivíduos muito apreciados que atuam sem afiliação institucional. Para Bercovitch a posição ideológica e a similaridade cultural influenciam a escolha de um mediador. A posição ideológica, que tinha uma grande relevância durante a Guerra Fria, continua importante com o fim dela<sup>40</sup>. Smith argumenta que as partes se sentem mais seguras tendo um mediador com uma posição ideológica e valores culturais semelhantes aos deles, pois essa familiaridade facilitaria o diálogo. Da mesma forma, quando as partes em conflito têm posições ideológicas antagônicas, este fator ideológico pode se tornar problemático.

O mediador precisa muitas vezes enfrentar dilemas éticos como por exemplo conseguir legitimidade para que uma intervenção não desrespeite as normas e o direito internacional. Já o dilema da justiça lida com a questão de como conseguir a paz sem a justiça já que a paz não pode ser duradoura sem esta. O mediador tem que optar entre obter um acordo que viole normas internacionais ou atrasar o processo da mediação para conseguir um acordo que respeite os princípios de justiça adotados pela comunidade internacional. Isso acontece porque ele fica dividido entre fazer com que a resolução do conflito seja feita de

---

<sup>39</sup> SMITH, J. D. D., *Mediator Impartiality*, p. 445.

forma justa, o que tomaria bastante tempo, ou dar prioridade a conseguir em pouco tempo um cessar-fogo. Além disso, a justiça em muitos contextos é subjetiva<sup>41</sup>.

### 2.2.2.a Mediador puro

Numa mediação de segunda via o mediador puro é responsável pela preparação do caminho para as negociações oficiais. Este intermediário promove encontros não-oficiais e oficinas de trabalho entre os adversários para que possam se conhecer melhor e entender a identidade e as reivindicações do outro. O mediador puro não usa a barganha para negociar com as partes, até porque muitas vezes esse ator não possui poder nem influência para isso. Sua postura tem que ser neutra e imparcial. A imparcialidade, conceito que será discutido mais adiante, é considerada uma característica importante porque consolida a imagem de legítimo, profissional e justo que as partes precisam ter do mediador. A imparcialidade assegura a autoridade exigida para que o mediador exerça suas funções. *“They are chosen because they have no connection with either side that will affect the outcome and are thereby judged to be unbiased”*<sup>42</sup>. A Noruega é um exemplo de mediador puro. Para Yevsyukova, o país se encaixa bem como facilitador por seu aparato burocrático ser mais ágil e ter uma posição internacional independente, e por não estar sob obrigações econômicas ou políticas. Além disso, como a Noruega é um país pequeno foi mais fácil manter o processo de Oslo em segredo<sup>43</sup>.

Para Jones o facilitador age como um condutor de informações precisas de forma a gerar uma cooperação entre as partes. O poder desse mediador não é um poder no sentido realista do termo, mas um poder comunicativo. *“Unencumbered by the cares and worries which affect the larger state, the third party facilitator roams the globe seeking out forms of influence and prestige based on the power of*

---

<sup>40</sup> BERCOVITCH, J. & SCHNEIDER, G., *Who mediates? The political economy of international conflict management*, p.150.

<sup>41</sup>ZARTMAN, W., *Toward the Resolution of International Conflicts*, p.15-16.

<sup>42</sup>WEHR, P. & LEDERACH, J. P., *Mediating Conflict in Central America*, p.86.

<sup>43</sup> De acordo com YEVSYUKOVA, M., *Mediating the Oslo Accords on the Middle East*, <<http://www.colorado.edu/conflict/peace/example/norw858.htm>>

*communication*<sup>44</sup>.” Suas motivações são o desejo de ter uma imagem neutra e garantir uma ordem internacional pacífica. O mediador de segunda via não tenta impor uma solução às partes. Ele cria condições e parâmetros de debate e emprega técnicas de facilitação que protegem o status da comunicação. Banks e Mitchell apontam que o papel das terceiras partes é fazer comentários no progresso do processo de paz, comentários que deveriam ser sobre o processo e não sobre normas e valores<sup>45</sup>. Já Kelman diz que o facilitador deve encorajar um processo em que as soluções irão emergir da interação entre as próprias partes<sup>46</sup>.

### **2.2.2.b Semi-mediador**

A mediação pode também ser feita por um semi-mediador, que não é nem um mediador tradicional nem um puro. Ele é em geral um político que pertence ao governo de uma das partes adversárias. Segundo Kriesberg, por ser membro de um dos grupos partidários, ele ganha em geral mais credibilidade e confiança desse grupo do que os outros tipos de mediadores<sup>47</sup>. O problema com o semi-mediador é que ele é visto como confiável só pelo lado ao qual pertence. Nas negociações de Camp David em 1978, o ministro da Defesa Ezer Weizman participou no processo de mediação trabalhando na construção da confiança entre egípcios e israelenses. Por pertencer ao governo de Israel na época, Weizman encontrou apoio dos israelenses para desempenhar suas funções de semi-mediador. Já Henry Kissinger, em 1974-75, foi rejeitado em alguns momentos do processo de mediação tanto pelos israelenses como pelos egípcios. A explicação disso para Kriesberg está no fato de Kissinger não fazer parte diretamente de nenhum dos dois lados<sup>48</sup>.

### **2.2.2.c Tradicional**

---

<sup>44</sup> JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.18 Tradução livre: “pelos cuidados e preocupações que afetam a grande potência, o facilitador percorre o mundo à procura de formas de influência e prestígio baseadas no poder de comunicação.”

<sup>45</sup> *Ibid.*, p.62 n.25.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p.65.

<sup>47</sup> KRIESBERG, L., *Formal and Quase-Mediators in International Disputes*, p.26.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p.24.

O poder é a característica principal do mediador tradicional, permitindo que ele influencie o comportamento e as expectativas das partes durante a negociação para mobilizá-las a chegar a um acordo. Essa influência é feita através dos meios que o mediador dispõe como apoio político e recursos econômicos que são oferecidos aos disputantes. Esse mediador também pode aplicar sanções no caso das partes não cooperarem. Em geral os mediadores tradicionais pertencem a países mais influentes no sistema internacional por terem a autoridade e os recursos necessários. Os autores realistas atestam que a vantagem dos mediadores tradicionais em relação aos outros tipos são exatamente esses recursos que os estadistas têm para o uso de recompensas e ameaças às partes. Por isso o ator ideal para exercer a mediação tradicional tem que ter status, maior capacidade de persuadir e de oferecer ou retirar incentivos e ou recursos das partes. Sua ação se concentra na negociação de acordos que em geral envolvem compromissos e trocas entre os dois lados em conflito. Nesse caso a mediação também pode dar a oportunidade dos adversários melhorarem sua relação com o Estado poderoso.

Como a condição da anarquia internacional é o referencial dos mediadores tradicionais, eles são pessimistas com relação ao resultado do processo de mediação. Isso faz com que para Jones, o objetivo deles seja conseguir uma paz negativa ou a ausência de guerra. Dessa forma o mediador redefine as questões da disputa de forma que elas possam ser negociadas entre os dois lados. Até mesmo a cultura e a moralidade teriam que ser racionalizadas para serem administradas como afirmam os autores realistas Touval e Zartman.<sup>49</sup> Os autores realistas acreditam que todos os mediadores tradicionais têm interesses no processo de mediação, não só os Estados mais poderosos como também as instituições. “... *institutions undertaking an intermediary role in the conflict do so because they obtain some reward for doing so*”<sup>50</sup>.

Oliver Richmond chama atenção para a trajetória histórica do mediador de poder. “*Every mediator carries with him a track record which may depend on the disputants’ perceptions and analyses of his role in previous situations.*”<sup>51</sup> A partir desse histórico as partes podem calcular que recursos conseguirão através da

---

<sup>49</sup> JONES, D., *Cosmopolitan mediation?*, p.14-15 Tradução livre: “a cultura e a moralidade têm que ser sistematicamente racionalizadas se elas tiverem que ser propriamente administradas.”

<sup>50</sup> Ibid., p.15 Tradução livre: “... instituições com um papel intermediário no conflito só fazem isso porque obtêm alguma recompensa.”

<sup>51</sup> RICHMOND, O., *Devious objectives and international mediation*, p.713.

interação com um determinado mediador. Nas mediações de 1978 e 1993, israelenses, egípcios e palestinos já tinham um referencial da primeira mediação americana feita no Oriente Médio, feita em 1973, que serviu de base para calcularem o que os americanos teriam a oferecer.

Entre as características do mediador tradicional, Bercovitch aponta confiança, credibilidade, agilidade intelectual e persuasão para transmitir informações entre as partes<sup>52</sup>. Esse mediador não precisa ser imparcial. As partes aceitam seus serviços em função da ligação prévia que ele tem com uma delas. Além disso, a ligação estabelecida com a mediação não acaba com o término do processo em si. O compromisso do mediador com as partes continua em termos de trocas políticas, econômicas e sociais. Ele deve manter uma relação com as partes que se comprometeram com um acordo<sup>53</sup>.

Ao procurarem um mediador tradicional, os disputantes esperam que ele seja capaz de proporcionar à mesa de negociação recursos econômicos necessários à implementação bem-sucedida dos acordos. Por isso, para Bercovitch *“Mediators are accepted by the adversaries not because they exemplify an antidote to bias, but because of their perceived ability to influence, protect, or extend the interests of each party in a conflict.”*<sup>54</sup>

Porém, o fato do mediador tradicional não precisar ter como característica a imparcialidade, tal como esta é definida na mediação pura, não significa que ele possa fazer tudo o que quiser. Há limites para seu comportamento também. Esses limites são diferentes dos do mediador puro e não muito delineados pelos próprios autores. Wehr e Lederach apontam a confiança pessoal como um critério fundamental para a seleção do mediador<sup>55</sup>. Ambas as partes precisam ter confiança para deixá-lo conduzir o processo de negociação. O mediador não pode ter atitudes que comprometam sua credibilidade. Ele precisa fazer com que as duas partes saiam ganhando com o processo. Esses ganhos não precisam ser necessariamente os mesmo mas têm que ser vantajosos para as partes. Os ganhos podem vir como uma ajuda econômica dada pelo mediador para que tenham como colocar em prática os termos do acordo. Eles também podem ser ganhos políticos.

---

<sup>52</sup> BERCOVITCH, J. & SCHNEIDER, G., *Who mediates?*, p.149.

<sup>53</sup> WEHR, P. & LEDERACH, J. P., *Mediating Conflict in Central America*, p. 87.

<sup>54</sup> BERCOVITCH, J. & SCHNEIDER, G., *Who mediates?*, p.149.

<sup>55</sup> WEHR, P. & LEDERACH, J.P., *Mediating Conflict in Central America*, p.87.



Após as mediações feitas através dos Estados Unidos, o Egito conseguiu reforçar sua relação com os americanos. Este foi um ganho importante para o país que passou a ter relações com os americanos a partir daí.

Alguns autores como Touval e Zartman afirmam que o que distingue a mediação de outras formas de intervenção é o fato de que ela “*is not based on the direct use of force and it is not aimed at helping one of the participants to win*”<sup>56</sup>. No entanto não existem regras que determinem como as sanções e recompensas devem ser dadas e nem a proporção entre elas.

### 2.2.2.c.1

#### O poder na mediação tradicional

Característica essencial da mediação tradicional, o poder para Zartman e Touval seria “*the ability to move a party in an intended direction*”<sup>57</sup>. Seu uso serve para proporcionar aos disputantes aquilo que esperam do mediador assim como para coagi-los a fazerem concessões durante as negociações. O poder dá a habilidade do mediador de influenciar as partes.

As fontes de influência são divididas por Zartman e Touval em seis: persuasão, extração, terminação, limitação, deprivação e gratificação. Através da persuasão o mediador tem que convencer as partes de que é melhor que elas entrem em acordo a continuarem o conflito. Tanto Kissinger quanto Carter recorreram à persuasão durante as respectivas mediações. O mediador precisa extrair uma proposta de uma das partes que seja favorável também à outra. A terminação para os autores é quando o mediador se retira do processo esperando com isso obter uma reação das partes como foi o caso de Kissinger durante a mediação das Colinas de Golã em 1974. No processo de Madri o Secretário de Estado James Baker também ameaçou se retirar do processo, prevendo que nenhum dos participantes queria assumir a culpa pelo fracasso do processo. A limitação se dá quando o mediador bloqueia caminhos alternativos às partes tanto para alcançar a vitória como para encontrar outras fontes de mediação. A gratificação e a sanção são usadas de forma manipulatória pelo mediador com o

---

<sup>56</sup> TOUVAL, S. & ZARTMAN, I. W., *International Mediation in the Post-Cold War Era*, p.427 Tradução livre: “não é baseada no uso direto da força e não tem o objetivo de ajudar um dos participantes ganhar.”

objetivo de alterar o comportamento das partes e conseguir por exemplo, sair de um impasse nas negociações. A forma específica de gratificações são os pagamentos laterais. Eles podem ser anexados aos próprios resultados como garantia de ajuda financeira no caso de cumprimento das mudanças requeridas pelo acordo. Ou eles podem ser somente uma recompensa adicional que torna o acordo mais atrativo, como o pacote de ajuda gradual anexado ao acordo entre Israel e Egito para desarmarem suas forças do Sinai e assinar um acordo de paz. Nesse caso, esse tipo de gratificação fez com que demandas similares fossem feitas nas negociações entre Israel e a Síria. Mas mesmo mediadores poderosos não podem impor um acordo no caso de uma das partes rejeitá-lo completamente<sup>58</sup>. O poder permite que o mediador ameace as partes retirando seu apoio e recursos ou mesmo aplicando sanções.

O mediador também pode usar seu poder para contrabalançar uma disputa em que a vitória de um lado produziria uma situação menos estável para ele e seus aliados. “*Such activity clearly brings the mediator very close to being a party in the conflict*”<sup>59</sup>. Como mediadores, os Estados Unidos fizeram isso através do fornecimento de armas a Israel e abstenções em votações da ONU.

#### **2.2.2.d** **Organizações internacionais, regionais e ONGs atuando como mediador**

As mediações e operações de paz são consideradas a razão de ser dessas organizações pelos autores de mediação. “*For the United Nations and a number of regional organisations, the settlement of disputes is a basic institutional objective and as a result the Secretary-General and his regional counterparts are often engaged in providing good offices and mediation*”<sup>60</sup>. Esse objetivo fica claro em

---

<sup>57</sup> TOUVAL, S. & ZARTMAN, I. W., *International Mediation in the Post-Cold War Era*, p.436 Tradução livre: “a habilidade de mover uma das partes numa determinada direção.”

<sup>58</sup> KRIESBERG, L., *Mediation and Transformation in the Israeli-Palestinian Conflict*, p.386

<sup>59</sup> TOUVAL, S. & ZARTMAN, I. W., *International Mediation in the Post-Cold War Era*, p.438 Tradução livre: “Tal atividade torna claramente o mediador muito próximo a ponto de ser uma das partes no conflito.”

<sup>60</sup> MERRILLS, J. G., *International dispute settlement*, p.28 Tradução livre: “Para as Nações Unidas e algumas organizações regionais, a resolução de disputas é um objetivo institucional

suas cartas. Desde sua criação, a ONU reconhece e encoraja o princípio já existente da resolução de disputas de forma pacífica que afirmam que a mediação internacional deve contribuir ao funcionamento do sistema internacional.

Para Merrills, assim como a ONU, uma das principais funções das organizações regionais é oferecer a seus membros um fórum de consulta e organização que pode ser bastante proveitoso nos casos de disputas em que as relações diplomáticas foram cortadas<sup>61</sup>. Elas também podem participar de operações de paz. Porém uma das limitações das organizações regionais é sua restrição geográfica e inabilidade de lidar efetivamente com disputas dentro dos próprios Estados membros<sup>62</sup>. Essas organizações devem cooperar com as Nações Unidas. Elas também estão sujeitas às políticas particulares e interesses de seus Estados-membros como a paralisação da ONU com os vetos no Conselho de Segurança. Isso dificulta a ação das organizações como mediadoras. Muitas vezes elas acabam exercendo um papel secundário na mediação enquanto que um mediador tradicional lidera o processo. O que faz o autor J. Merrills concluir que *"... it is often more accurate to speak of settlement through rather than by regional organisations"*<sup>63</sup>.

---

básico e como consequência disso o Secretário-Geral e seus contrapartes regionais estão sempre engajados em negociações e mediações."

<sup>61</sup> Ibid., p.266.

<sup>62</sup> Ibid., p.273.

<sup>63</sup> Ibid., p.270 Tradução livre: "é mais preciso se falar em acordo feito pelas organizações regionais do que por elas."

## 2.3. Comportamento do mediador

Não há um único padrão de comportamento que os mediadores devem seguir. Ele varia de um tipo de mediador para o outro e é influenciado por alguns fatores como a natureza do conflito e a identidade das partes<sup>64</sup>. Outros elementos também ajudam a esclarecê-lo. Ele pode ser interpretado através das estratégias usadas pelo mediador. No caso do facilitador, um determinante de seu comportamento é a imparcialidade. A questão da percepção também tem relevância na caracterização do comportamento do mediador.

### 2.3.1 Imparcialidade

Assim como o poder é o atributo principal do mediador tradicional, a imparcialidade é uma característica fundamental para o mediador puro. Sua aceitação depende dela e muitos autores medem o sucesso e a efetividade de uma mediação e do próprio mediador de acordo com seu grau de imparcialidade. Existe um debate importante entre os autores do campo de mediação sobre essa questão<sup>65</sup>. Os que são a favor da mediação pura como John Burton e Andrew Ackland afirmam que para ser aceito e ganhar a confiança das partes, o mediador precisa ser imparcial<sup>66</sup>. Ele não pode procurar estabelecer compromissos com os disputantes nem conseguir nada das partes através do poder. Sua função é *“facilitate analysis so that goals and tactics, interests, values and needs, can be clarified, and later to help deduce possible outcomes on the basis of the analysis made”*<sup>67</sup>.

Já os favoráveis à mediação tradicional como Touval e Bercovitch questionam a imparcialidade e apontam o poder e a influência como referência para uma mediação ser bem sucedida<sup>68</sup>. Para Bercovitch, Anagnoson e Wille, o

---

<sup>64</sup> BERCOVITCH, J. & HOUSTON, A., *Why do they do it like this?*, p.170.

<sup>65</sup> SMITH, J. D.D., *Mediator Impartiality*, p.445.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 446.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 446.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p.445.

mediador precisa ter poder para influenciar o resultado da mediação fazendo com que para isso as partes se comportem da forma que ele exige. Para exercer poder, pressão, influência, recompensar ou punir as partes, o mediador não pode ser imparcial. “*The mediator’s task is primarily one of re-framing and persuasion.*”<sup>69</sup> De acordo com Bercovitch e Schneider fatores ideológicos como a neutralidade do mediador têm um papel menor na escolha de um mediador<sup>70</sup>.

Zartman e Touval afirmam que ao basearem a escolha e aceitação de um mediador num cálculo de custo-benefício, a imparcialidade não tem uma importância fundamental para as partes. “*The mediator’s impartiality is not as important to the adversaries’ decision to accept mediation as is their consideration of the consequences of accepting or rejecting mediation*”<sup>71</sup>. O envolvimento prévio do mediador com um dos disputantes é tolerado pela outra parte em função dos ganhos que a mediação lhe trará. Os autores acreditam que uma boa ligação pré-existente do mediador com uma das partes pode ser útil no processo de mediação porque o adversário pode ver essa relação como uma evidência de que o mediador irá pressionar seu aliado a entrar num acordo. “... *a biased mediator’s acceptability and success lies in the likelihood of its delivering the party toward which it is biased into an agreement*”<sup>72</sup>. Os partidos árabes vieram os Estados Unidos como mediadores atrativos por acreditarem que a ligação próxima com Israel faria com que os americanos pressionassem os israelenses a fazerem concessões durante o processo. Portanto o principal para as partes é que o mediador consiga um resultado aceitável.

É importante ressaltar também a diferença que Kleiboer observa entre os conceitos da imparcialidade e da neutralidade<sup>73</sup>. Para ela, o primeiro implica numa postura sem viés do mediador com relação aos disputantes durante a mediação. Isto não descarta como mediadores atores com relações de proximidade com uma das partes antes da mediação começar. Já a neutralidade significa que o mediador

---

<sup>69</sup> BERCOVITH, J. & ANAGNOSON, J. T. & WILLE, D. L., *Successful Mediation in International Relations*, p. 15 Tradução livre: “A tarefa do mediador é principalmente a de reestruturar e persuadir”.

<sup>70</sup> BERCOVITCH, J. SCHNEIDER, G., *Who Mediates?*, p.149.

<sup>71</sup> TOUVAL, S. & ZARTMAN, I. W., *International Mediation in the Post-Cold War Era*, p.432. Tradução livre: “A imparcialidade do mediador não é tão importante para a decisão dos adversários de aceitar a mediação tanto quanto é a sua consideração das consequências de aceitar ou rejeitar a mediação.”

<sup>72</sup> Ibid., p.432 Tradução livre: “... a aceitabilidade e sucesso de um mediador tendencioso estão na probabilidade dele levar as partes a um acordo.”

não poderia ter uma ligação próxima com uma das partes antes de entrar no próprio processo. A autora não se posiciona a favor ou contra a imparcialidade no debate. Ela apenas certifica que a imparcialidade é uma questão de percepção das partes no conflito. Smith explica o debate sobre a imparcialidade em função das diferenças que existem entre o comportamento dos mediadores puro e tradicional. O autor considera esse debate desnecessário porque o que existe são duas interpretações divergentes sobre o conceito de mediação. A segunda via toma a imparcialidade como central e a mediação de poder considera este último como fundamental para exercer pressão e influência. *“The answer to the question of the necessity of impartiality in mediation, then is a simple one, and depends, merely on whether one speaks of pure or power mediation”<sup>74</sup>.*”

### 2.3.2 Percepção

A maioria dos autores que trabalha com mediação internacional a considera um processo estático porque a analisam através da perspectiva do conflito ou da terceira parte. Oliver Richmond, ao contrário, a vê como um processo dinâmico<sup>75</sup>. O autor chega a essa conclusão por basear sua análise da mediação no ponto de vista dos disputantes, de dentro para fora, e por isso concorda com o argumento de Bercovitch de que há uma interação recíproca entre o mediador e as partes. A abordagem feita por Richmond mostra que mesmo quando os objetivos dos disputantes com a mediação não estão relacionados com a busca de uma solução em termos de compromisso, eles sabem que precisam mostrar uma cooperação com o mediador. Dessa forma o mediador pode ter a percepção errada com relação aos objetivos reais dos disputantes.

A percepção é uma questão importante na mediação não só por parte do mediador, mas também das partes que podem ter percepções diferentes sobre os objetivos e o próprio papel que ele representa. A relação entre os negociadores

---

<sup>73</sup> KLEIBOER, M., *Understanding succes and failure of international mediation*, p.369.

<sup>74</sup> SMITH, D. D., *Mediator Impartiality*, p. 447 Tradução livre:”A resposta à questão da necessidade da imparcialidade na mediação é simples e depende meramente se está se falando sobre a mediação de poder ou a pura.”

<sup>75</sup> RICHMOND, O., *Devious objectives and international mediation*, p.707.

dos dois lados e o mediador também é um produto das percepções das partes. Richmond afirma que:

*“the perceptions of the three parties as to each other’s position and power, aims and relationships, plus the process of mediation, are vital determinants not only of the role that the disputants want the mediator to play, but also of the success of the process”<sup>76</sup>”.*

O destino do mediador então não depende só de suas ações e qualidades pessoais. As exigências dos disputantes e suas percepções sobre o mediador têm influência sobre este. As percepções não são inutáveis podendo ser modificadas durante o processo. O mediador também deve influir na percepção das partes aumentando a necessidade que elas têm de procurar resolver o conflito através da mediação.

O poder relativo dos disputantes e sua legitimidade estão diretamente relacionados ao início da mediação e ao papel potencial que eles percebem para o mediador. Para Richmond os motivos pelos quais os disputantes aceitam a mediação determinam como eles vão ver o mediador com relação ao seu papel inicial<sup>77</sup>. No caso dos disputantes terem percepções muito arraigadas contra entrar numa mediação por acreditarem que esta será mais custosa, o mediador deve agir para modificar essas percepções. Para o autor, Kissinger, durante a guerra de 1973 entre Israel e Egito, mudava seu apoio constantemente entre um lado e o outro para cansar as partes de forma a fazer com que ambas caíssem num impasse e assim chegassem à conclusão de que negociar era a melhor opção.

Se uma das partes tiver a percepção de que o mediador só está pressionando seu lado, ela pode considerar o mediador injusto e até retirar o aval dado a ele. O que pode acontecer também é que mesmo que um dos disputantes perceba o mediador como tendencioso, ele o aceite ainda assim se calcular que as alternativas à mediação serão mais custosas do que a aceitação deste mediador. Exemplo disso se deu após a guerra de 1973, em que o Egito, apesar de considerar os americanos tendenciosos com relação a Israel, aceitou sua oferta por acreditar que isso era melhor do que tentar manter um cessar-fogo e sofrer uma agitação

---

<sup>76</sup> RICHMOND, O., *Devious objectives and internationalmediation*, p.709 Tradução livre: “as percepções das três partes com relação à posição e poder, objetivos e relações umas das outras mais o processo de mediação são determinantes vitais não só do papel que os disputantes querem que o mediador tenha, mas também do sucesso do processo.”

<sup>77</sup> *Ibid.*, p.710.

doméstica. A mediação tem que ser percebida pelos dois lados como a melhor das alternativas que eles possuem. Acusações de imparcialidade do mediador podem se dar se uma das partes ou até ambas não conseguirem alcançar os objetivos que queriam com a mediação.

Outro ponto abordado por Richmond é de que a percepção de um enfraquecimento do status do mediador pode ocasionar problemas ao processo de mediação<sup>78</sup>. Por exemplo, o enfraquecimento da posição de um mediador que esteja remediando uma balança de poder entre uma parte mais forte e outra mais fraca pode prejudicar o poder de barganha do lado mais fraco porque o mediador ficaria incapacitado de realizar essa função. Na mediação de 1978, entre Egito e Israel, a forma que Carter encontrou para equilibrar a situação foi impulsionar o primeiro-ministro israelense a se comprometer com o presidente egípcio. Os disputantes não são necessariamente um grupo conciso. No caso de estarem divididos entre um grupo que busca um acordo e outro que tem interesse só nos ganhos conseguidos através do mediador, é provável que o grupo inteiro acabe dando mais valor aos recursos proporcionados pelo mediador do que a uma solução que envolva algum compromisso. Isso pode levar os disputantes a objetivos tortuosos que podem até atrapalhar as tentativas de se chegar a um acordo.

Outra questão levantada por Richmond é a do *jogo do reconhecimento*<sup>79</sup>. Um grupo rebelde num conflito intra-estatal pode tentar conseguir reconhecimento internacional e legitimidade para sua causa através da mediação. Na medida em que o mediador interage durante o processo com os insurgentes, ele está concedendo alguma legitimidade a eles. O disputante pode então conseguir passar para a opinião pública internacional a imagem de um povo com causa legítima.

### 2.3.3 Estratégias do mediador

---

<sup>78</sup> RICHMOND, O., *Devious objectives and international mediation*, p.719.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p.712.



Bercovitch afirma que não há um único conjunto de categorias e estratégias que se aplique a todos os mediadores. “*Assigning an exclusive role or strategy to one kind of mediation neglects the dynamics of the process*<sup>80</sup>.” O comportamento varia de acordo com a institucionalização do mediador, as exigências e expectativas que as partes tem com relação a ele e o próprio processo da mediação. “*What we must remember is that what mediators do, choose to do, or indeed are permitted to do, is determined by the context and circumstances of the dispute*<sup>81</sup>.”

Bercovitch afirma que para que uma mediação seja efetiva, o comportamento do mediador e as estratégias usadas devem ser congruentes com a natureza do conflito e os objetivos e interesses do mediador. As estratégias devem refletir a realidade do conflito e os recursos do mediador<sup>82</sup>. Em um estudo desenvolvido em conjunto com Houston, Bercovitch conclui que o próprio ambiente da mediação é que determina o comportamento do mediador e que estratégias serão usadas. Para eles, o comportamento do mediador não pode ser visto somente como uma série de decisões independentes tomadas por este ator. O comportamento do mediador durante o processo de mediação também é determinado pelas fontes de poder internas e externas das partes e a influência das expectativas que elas têm sobre o mediador<sup>83</sup>.

Como existem diversas formas de definir as estratégias e os papéis do mediador, cada autor costuma usar sua própria tipologia. Em geral as tipologias dividem as estratégias de acordo com os comportamentos típicos dos dois principais mediadores; o tradicional e o facilitador. A tipologia de Touval e Zartman, criada em 1985, divide as dimensões possíveis do comportamento do mediador em três categorias<sup>84</sup>. As estratégias do primeiro grupo são adotadas pelo mediador de segunda via e as do terceiro pelo tradicional enquanto que as do segundo são utilizadas por ambos. Para Bercovitch, as estratégias de comunicação são mais efetivas em conflitos de baixa intensidade, e as estratégias

---

<sup>80</sup> BERCOVITCH, J., *Mediation in international conflict*, p.130 Tradução livre: “Designar um papel ou estratégia exclusiva a um tipo de mediação negligencia a dinâmica do processo.”

<sup>81</sup> KRIESBERG, L., *Mediation and the Transformation of the Israeli-Palestinian Conflict*, p. Tradução livre: O que precisamos lembrar é que o que os mediadores fazem, escolhem fazer e tem permissão para fazer é determinado pelo contexto e pelas circunstâncias da disputa.”

<sup>82</sup> BERCOVITCH, J., op. cit., p.139.

<sup>83</sup> BERCOVITCH, J. & HOUSTON, A., *Why do they do it like this?*, p.170.

<sup>84</sup> BERCOVITCH, J., *Mediation in international conflict*, p.137-138.

manipuladoras, por serem mais ativas, seriam mais favoráveis nos de alta intensidade<sup>85</sup>. A seguir é apresentada a tipologia de Touval e Zartman sobre estratégia do mediador<sup>86</sup>:

1. Estratégias de comunicação: fazer contatos com as partes, ganhar a confiança delas, promover interações entre elas, identificar questões e interesses fundamentais, esclarecer a situação, evitar tomar partido, desenvolver uma relação com as partes, fornecer informações, transmitir mensagens entre as partes, encorajar uma comunicação significativa, oferecer avaliações positivas e permitir que os interesses de todas as partes sejam discutidos.

2. Estratégias de formulação: escolher o local do encontro, controlar o ritmo e a formalidade dos encontros, estabelecer o protocolo, assegurar a privacidade da mediação, sugerir condutas, realçar interesses comuns, reduzir as tensões, controlar o timing, lidar primeiro com as questões mais simples, estruturar a agenda, ajudar a planejar uma estrutura para um resultado aceitável, manter o processo concentrado nas questões, fazer sugestões e propostas substantivas e sugerir as concessões que as partes podem fazer.

3. Estratégias manipuladoras: manter as partes na mesa, mudar as expectativas das partes, tomar responsabilidade pelas concessões, deixar as partes conscientes dos custos de não se conseguir um acordo, fornecer e filtrar informações, ajudar os negociadores a desfazer um compromisso, recompensar concessões feitas pelas partes, pressioná-las para serem flexíveis, prometer recursos ou ameaçar uma retirada, se oferecer para verificar a concordância com o acordo, acrescentar incentivos .

Além desses três conjuntos de estratégias, nas mediações americanas no Oriente Médio Janice Gross Stein caracterizou em seu estudo as estratégias incrementais e as abrangentes<sup>87</sup>. As estratégias incrementais segmentam um conflito em questões menores como Kissinger fez. Já as estratégias abrangentes lidam com todos os aspectos do conflito.

---

<sup>85</sup> BERCOVITCH, J., *Mediation in international conflict*, p.139.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p.137-138.

<sup>87</sup> STEIN, J.G., *Structure, Strategies and Tactics of Mediation*, apud. BERCOVITCH, J., *Mediation in International Conflict*, p.136.

## 2.4. Motivações do Mediador

As motivações variam de acordo com o tipo do mediador. Alguns mediadores intervêm numa disputa de forma preventiva ou defensiva, julgando sua intervenção necessária para conseguir um acordo entre as partes que ajude a conter o impacto de um conflito que poderia arriscar seus interesses. Outra motivação do mediador é a obtenção de prestígio pela convocação de um processo de mediação bem sucedido, como foi o caso da Argélia que atuou como mediador na crise de reféns americanos no Irã em 1979. Zartman e Touval afirmam que nas mediações de poder, a razão principal para os Estados agirem como terceiras partes é seu interesse próprio e não o desejo de fazer a paz. As nações agem como mediadoras de conflitos para impedir a intervenção de poderes rivais e a expansão de sua influência. Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos se ofereciam rapidamente para mediar conflitos internacionais que envolvessem indiretamente a União Soviética, e assim ampliavam sua influência enquanto bloqueavam a expansão dos soviéticos. Os presidentes americanos costumam se envolver mais com missões de paz quando precisam reforçar sua popularidade doméstica<sup>88</sup>.

Com relação ao valor das partes no mercado de mediação, Bercovitch conclui que *“the market for mediation follows certain fashions which promote some states for a certain period until they are no longer considered to be important actors<sup>89</sup>”*. Esse valor de curto prazo para o autor seria causado pelo poder e influência que um Estado possui num determinado momento. Por isso a neutralidade não é um recurso procurado no mediador em disputas militarizadas. Para o autor, um currículo com mediações bem-sucedidas não é o determinante principal da escolha de um mediador.

---

<sup>88</sup> BERCOVITCH, J. & SCHNEIDER, G., *Who mediates?* p.146.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p.162.

## 2.5. Atividades e funções do mediador

Para Kriesberg os serviços do mediador são inúmeros. Ele afirma que a mediação tradicional inclui um conjunto de atividades diferentes da de resolução de problemas. Mediadores tradicionais são representantes de governos que têm interesses e riscos em jogo nos conflitos, portanto devem sugerir, promover e sustentar um acordo de forma mais enfática<sup>90</sup>. O processo de mediação é dividido nas seguintes etapas: foro ou preparação, administração ou iniciação do processo, formulação dos acordos ou negociação e implementação dos acordos<sup>91</sup>. Antes do processo ser iniciado o mediador e sua equipe devem fazer uma pesquisa sobre o conflito levantando todas as informações sobre este e as partes envolvidas. Algumas propostas já podem começar a ser elaboradas.

### 2.5.1. Foro ou preparação

Entre as responsabilidades do mediador estão o estabelecimento e controle do foro da mediação. No planejamento do foro, o mediador precisa levar em conta três questões: a localização, se o local será aberto ou fechado, e os arranjos logísticos. O local das negociações pode ter importância simbólica e logística. Normalmente, as partes preferem realizar as negociações num território neutro. Às vezes elas aceitam conversar num local escolhido pelo oponente com vistas a obter concessões posteriores quanto a assuntos de maior relevância. A realização das negociações em privado e sem observadores externos como a mídia é preferível porque as partes podem endurecer sua postura. Conseqüentemente, um lugar fechado nas etapas iniciais pode contribuir para discussões mais simples e flexíveis. Alguns mediadores elaboram o foro de modo a permitir a presença de observadores nas últimas etapas de negociação de um acordo. Nesse contexto, a audiência “é testemunha” dos compromissos feitos na mesa de negociações e

---

<sup>90</sup> KRIESBERG, L., *Formal and Quasi-mediators in international disputes*, p.24.

<sup>91</sup> As denominações das etapas do processo de mediação e as descrições de suas atividades são baseadas nas Dinâmicas de Negociação do Institute of World Affairs e no texto *Formal and Quase-Mediators* de Louis Kriesberg)

facilita a sua implementação. Em geral cabe ao mediador fazer todos os arranjos de serviços logísticos e de apoio<sup>92</sup>.

### **2.5.2 Administração ou iniciação do processo**

O mediador precisa facilitar a comunicação entre as partes de forma conciliatória estimulando-as a dialogarem uma com a outra. Ele fica responsável por levar a informação de um lado para o outro. Nessa etapa, em primeiro lugar deve-se discutir os termos preliminares e definir as questões da negociação. É importante que o mediador não deixe haver mal-entendidos entre as partes. Se as hostilidades ameaçam as negociações, o mediador pode sugerir uma mudança de tema, solicitar um recesso ou reorientar as discussões.

Com criatividade e persuasão, o mediador deve reconstruir a confiança entre as partes, incentivando-as a dar passos que demonstrem sua boa fé para com o outro. O estabelecimento de medidas com vistas a se obter confiança mútua desde o início das negociações pode gerar boa vontade para o processo de negociação. Já durante a etapa de pré-negociação, são estabelecidos os temas que serão colocados “sobre a mesa”. O mediador é o responsável por preparar o processo de negociações organizando uma pauta com a ordem em que os assuntos serão discutidos. As negociações que contêm alto nível de hostilidade tendem a fracassar porque ninguém as dirige de forma produtiva. Quando as negociações entram num impasse, o mediador pode convocar uma reunião privada com cada uma das delegações das partes para se informar sobre a percepção delas dos problemas. Depois de trabalhar em cima de uma solução para os problemas, o mediador convoca novamente a sessão, com estratégias para superar tais obstáculos<sup>93</sup>.

### **2.5.3. Formulação de Acordos ou Negociação**

---

<sup>92</sup> De acordo com <<http://iadc.iwa.org/po/>>

<sup>93</sup> De acordo com <<http://iadc.iwa.org/po/>>

Finalizada a etapa das negociações, o mediador conduz as partes a um acordo. Mediante discussões diretas e privadas com cada um dos disputantes, um mediador que tem a confiança das partes conhecerá os interesses básicos e os objetivos de cada uma delas. Um mediador hábil manterá a informação de maneira confidencial mas a utilizará para identificar os pontos nos quais os interesses e valores se coadunam e sobre os quais podem ser desenvolvidos acordos. Com base nesse princípio, os mediadores podem usar uma variedade de enfoques para encaminhar as partes ao acordo.

- Um deles consiste em facilitar sessões em que as partes geram alternativas e, uma vez elaborada uma lista de tópicos para formarem os acordos, identificá-las e avaliar os impedimentos com base em critérios objetivos (por exemplo, o Direito Internacional) ou com base na aceitabilidade mútua.
- Nesta etapa o mediador tradicional pode fazer uso dos recursos e sanções para que as partes se comprometam com o acordo. Os recursos podem compensar um dos disputantes de parte das perdas que um acordo envolveria. Esse foi o caso da mediação americana em conflitos entre Egito e Israel. Os recursos podem ser acrescentados ou retirados para se conseguir uma paridade entre os adversários. O mediador pode também ajudar a aumentar as opções disponíveis para um acordo gerando mais recursos, levando investimentos e outros benefícios para esse país. Frequentemente, os mediadores podem fazer apelos à comunidade internacional solicitando tais recursos de forma a ajudar o desenvolvimento do processo ou com assistência em garantir a execução do acordo.
- Outro enfoque consiste na formulação de propostas que gerem oportunidades para ganhos conjuntos. O mediador pode trabalhar com as partes conjuntamente ou separadamente para demonstrar os motivos que tornam as propostas viáveis<sup>94</sup>.

#### **2.5.4. Implementação dos Acordos**

---

<sup>94</sup> De acordo com <<http://iadc.iwa.org/po/>>

Após a assinatura do acordo vem a fase da implementação. Ela precisa ser monitorada e em geral o mediador é quem fica responsável por isso. No caso de surgir algum problema ele tem que levar as partes de novo à negociação. Quando o mediador é uma instituição ou um Estado poderosos, eles devem dar garantias de que o acordo será cumprido e se este for violado devem aplicar sanções. A ONU pode chegar a fornecer tropas de operações de paz para fazer o monitoramento. Os disputantes podem acreditar que o envolvimento do mediador garantirá a implementação do acordo, reduzindo riscos de violação pelo adversário<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> De acordo com <<http://iadc.iwa.org/po/>>

## 2.6. Conclusão

De acordo com Bercovitch a mediação não deve ser vista como uma solução para todos os tipos de conflito. Mas mesmo assim, ele ainda acredita que no sistema internacional atual ela é uma das formas mais habilidosas para resolvê-los. “*Mediation offers an effective way of dealing with differences between antagonistic states*”<sup>96</sup>.” Esse capítulo descreveu a mediação internacional, prática cada vez mais recorrente no sistema internacional para resolver os conflitos de forma pacífica. Sendo um processo recíproco entre as partes e o mediador, sua realização e efetividade dependem principalmente da relação entre esses três atores. O mediador tem um papel essencial nessa relação porque ele é quem vai conduzi-la. Como foi demonstrado o conceito de mediação é bastante complexo e pode ser aplicado de várias formas, sendo que suas duas abordagens principais são a tradicional e a facilitação. As considerações feitas sobre esses dois tipos de mediação e seus respectivos mediadores servirão de base para o estudo feito nos próximos capítulos. As mediações americanas de 1973, Camp David em 1978 e dos anos 90 serão discutidas de acordo com a abordagem geoestratégica e a análise do comportamento de seus três mediadores será feita com base nas características do mediador tradicional. Já o modelo de mediação por facilitação será usado no estudo da mediação feita pelos noruegueses em 90 que serão analisados de acordo com os aspectos apontados nesse capítulo como fundamentais ao mediador de segunda via.

---

<sup>96</sup> BERCOVITCH, J., *International Mediation*, p. 3 Tradução livre: “A mediação oferece uma forma efetiva de lidar com as diferenças entre estados antagônicos.”