



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA - CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICA INTERNACIONAL.

AMANDA ARRUDA DE SOUZA E SILVA

**MEDIAÇÃO INTERNACIONAL DE CONFLITOS E O SUL GLOBAL NO PÓS-
GUERRA FRIA: O PAPEL DA *GSUM/BRICS POLICY CENTER***

**JOÃO PESSOA/PB
2017**

AMANDA ARRUDA DE SOUZA E SILVA

**MEDIAÇÃO INTERNACIONAL DE CONFLITOS E O SUL GLOBAL NO PÓS-
GUERRA FRIA: O PAPEL DA *GSUM/BRICS POLICY CENTER***

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional.

Orientadora: Prof. Dra. Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo.

**JOÃO PESSOA/PB
2017**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do Trabalho de Conclusão de Curso.

S586m Silva, Amanda Arruda de Souza e
Mediação internacional de conflitos e o Sul global no pós-
guerra fria [manuscrito]: o papel da GSUM/BRICKS Policy
Center / Amanda Arruda de Sousa e Silva. - 2017
49 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações
Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de
Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2017.

"Orientação: Profa. Dra. Raquel Bezerra Cavalcanti Leal
de Melo, Departamento de Relações Internacionais".

1. 1. Mediação internacional de conflitos. 2. Paz liberal. 3.
Paz pós-liberal. 4. BRICS. 5. Sul global. I. Título.

21. ed. CDD 342.16

AMANDA ARRUDA DE SOUZA E SILVA

**MEDIAÇÃO INTERNACIONAL DE CONFLITOS E O SUL GLOBAL NO PÓS-
GUERRA FRIA: O PAPEL DA GSUM/BRICS POLICY CENTER**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Relações
Internacionais, da Universidade Estadual
da Paraíba, como requisito para obtenção
do título de Bacharel em Relações
Internacionais.
Área de concentração: Política
Internacional.

Aprovada em: 10/08/2017.

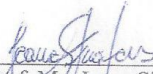
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dra. Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Fábio Rodrigo Ferreira Nobre
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Jeane Silva de Freitas
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

JOÃO PESSOA/PB
2017

Ao esforço e dedicação dos meus pais, Luciene
Vieira de Arruda e Walter Moraes de S. Silva.

DEDICO.

AGRADECIMENTOS

A todos que estiveram comigo ao longo desta caminhada, (que certamente lerão estes agradecimentos), e contribuíram para a realização deste sonho, externo a minha sincera gratidão, especialmente:

A Deus, por estar comigo a todo instante me proporcionando, a cada oração, o bem mais precioso da vida: a paz espiritual. Sou eternamente grata.

À minha mãe, Luciene Vieira de Arruda, sinônimo de força e resiliência, por ter me ensinado que a educação é a base para tudo e por nunca ter hesitado, nem por um só momento, em ajudar a realizar meus sonhos. Amo você incondicionalmente.

Ao meu querido pai, Walter Moraes de S. e Silva, por ter me ensinado a importância de Deus em minha vida, me mostrando que “mais vale ter um bom nome do que muitas riquezas”. Saiba que, apesar da distância física, o senhor caminha comigo dentro do coração.

À minha irmã, Amabile Arruda, pelo apoio fraternal e por sempre ter sido o total oposto de mim. Sem você eu não saberia a importância de respeitar o diferente.

Ao meu padrasto, Amarildo Henrique de Lucena, pela dedicação e por me lembrar todos os dias que não é preciso ser biológico para ser um pai de verdade.

Aos meus amigos de curso, Andresa, Paulo e Ana, por terem mostrado o real significado de amizade e proporcionado tantos momentos memoráveis, seja no lazer ou estudando para as avaliações e trabalhos. Com vocês todo momento torna-se bom.

Aos meus amigos, Luiz, Lucas, Stephanie, Mateus, Claudio, João Paulo e Ingrid, por me fazerem ver que entre amizade e irmandade não existe tanta diferença assim. Amarei vocês para sempre.

Ao Governo do estado da Paraíba, que me garantiu ensino público e gratuito, junto à Universidade Estadual da Paraíba.

À professora Raquel Melo, pela orientação e paciência durante o ano de PIBIC e, posteriormente, no desenvolvimento do TCC. Obrigada.

Ao corpo docente do curso de Relações Internacionais, por todo o conhecimento compartilhado, e aos funcionários do Campus V, pelo serviço prestado ao longo desses anos. Sem vocês, nada disso seria possível.

Finalmente, agradeço a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, na trilha desta caminhada.

SOUZA E SILVA, Amanda Arruda de. Mediação internacional de conflitos e o sul global no pós-Guerra Fria: O papel da *GSUM/BRICS Policy Center* (Trabalho de Conclusão de curso orientado pela Prof. Dra. Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo), Universidade Estadual da Paraíba, 2017, 49p.

RESUMO

A mediação internacional de conflitos ganhou maior visibilidade após a Guerra Fria, quando novos temas, como a proliferação dos conflitos intraestatais, passaram a fazer parte da agenda de segurança internacional. Corriqueiros nos países do Sul Global, os conflitos intraestatais desafiaram os mecanismos de resolução de conflitos, até então existentes, pela complexidade em solucioná-los, inflamando também as discussões teóricas sobre a mediação. Em tais discussões duas abordagens distintas se fazem presentes: a *paz liberal*, associada à prática dos estados ocidentais do Norte Global, e também às Nações Unidas, e a *paz pós-liberal*, associada ao Sul Global e aos críticos da paz liberal. Estimulado por esse cenário, o presente trabalho se propõe a analisar o papel da Unidade do Sul Global para Mediação (*GSUM/BRICS Policy Center*), com foco na perspectiva dos atores do Sul Global, para responder se existe um quadro de referência ou tendências comuns à prática da mediação internacional voltados para o Sul Global e, caso existam, em que se relacionam com as abordagens: liberal e pós-liberal. A discussão foi levantada a partir de uma abordagem qualitativa e análise documental da unidade de mediação do BRICS; Apontou os limites da paz liberal em explorar o caráter sócio-político heterogêneo do Sul Global; apresentou as potencialidades e críticas da abordagem da paz pós-liberal. Porém, constatou-se que a paz pós-liberal, em relação aos *policy briefs* do BRICS, demonstram pouca convergência e, por vezes, reproduzindo o que já vem sendo desenvolvido nas atuações da ONU, baseados pela abordagem *mainstream*. Conclui-se levantando questionamentos sobre se realmente é possível que alguma abordagem consiga representar, de fato, o Sul Global em sua unidade.

Palavras-chave: Mediação Internacional de Conflitos. Paz Liberal. Paz Pós-Liberal. BRICS. Sul Global.

ABSTRACT

International conflict mediation has gained greater visibility after the Cold War when some new issues, such as the proliferation of intrastate conflicts, became part of the international security agenda. Very common in the countries of the Global South, the intrastate conflicts defied the existing mechanisms of conflict resolution by the complexity in solving them, and also inflaming the theoretical discussions about mediation. In such discussions two distinct approaches are present: liberal peace, associated with the practice of the Western states of the Global North, and also with the United Nations, and post-liberal peace, associated with the Global South and with critics of liberal peace. Encouraged by this scenario, the present work aims to analyze the role of the Global South Unit for Mediation (GSUM / BRICS Policy Center), focusing on the perspective of Southern Global actors, and answer if there is a common framework or trends to the practice of international mediation related to the Global South and, if they exist, what is their relation with the liberal and post-liberal peace theories. The discussion was based on a qualitative approach and a documentary analysis of the BRICS mediation unit (GSUM), in order to point out the limits of the liberal peace in exploring the heterogeneous socio-political character of the Global South and presenting the potentialities and critiques of the post-liberal peace approach. However, it has been found that post-liberal peace, in relation to the BRICS policy briefs, presents little convergence and sometimes replicate what has already been deployed in UN actions, based on the mainstream approach. It concludes by raising questions about whether it is actually possible for some approach to actually represent the Global South in its unity.

Keywords: International Conflict Mediation. Liberal Peace. Post-Liberal Peace. BRICS. Global South.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 – Declínio das guerras interestatais – 1715 a 1995	15
Quadro 1 – Conflitos armados por tipo e região – 1945-1995	16
Quadro 2 – Identidade dos órgãos de mediação e mediadores nos golpes africanos – 2000 a 2015	31
Quadro 3 – Resultados das mediações nos golpes africanos, 2000–2015	32

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ONU	Organização das Nações Unidas
PMD	Divisão de Políticas e Mediação
DPA	Departamento de Assuntos Políticos das Nações Unidas
MHS	<i>Mutually Hurting Stalement</i>
GSUM	<i>Global South Unit for Mediation</i>
BPC	<i>BRICS Policy Center</i>
SSC	<i>South-South Cooperation</i>
IRI/PUC-Rio	Instituto Internacional de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
UNASUL	Unidade de Nações Sul-americanas
NAPs	Planos de Ação Nacionais
WPS	<i>Woman, Peace and Security</i>
CMA	Centro de Mediação na África da Universidade de Pretória
RECs	Comunidades Regionais Econômicas
NSA	Grupos armados não estatais
DH	Direitos humanos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A ONU E A PRÁTICA DA MEDIAÇÃO INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA	14
2.1 A MEDIAÇÃO COMO UMA PRÁTICA ESPECIALIZADA	16
3 TEORIA E PRÁTICA DA MEDIAÇÃO INTERNACIONAL	20
3.1 A PAZ LIBERAL E A PAZ PÓS-LIBERAL: PERSPECTIVAS E CRÍTICAS	22
4 BREVE HISTÓRICO DO SUL GLOBAL	24
5 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM QUADRO DE REFERÊNCIA PARA MEDIAÇÃO E O PAPEL DA GSUM	28
5.1 ANÁLISE DAS TENDÊNCIAS DE MEDIAÇÃO COM RELAÇÃO ÀS ABORDAGENS LIBERAL E PÓS-LIBERAL	38
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	44

1 INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria acarretou em novos arranjos no cenário internacional, quando as guerras mundiais e conflitos entre Estados sofreram considerável declínio em relação às guerras dentro dos Estados, os chamados conflitos intraestatais que, por sua vez, vitimam não só a população civil dos países afetados, mas também produzem efeitos que transbordam as fronteiras nacionais (BIGATÃO, 2009).

A complexidade dos conflitos intraestatais atribuiu novos desafios às estratégias de resolução de conflitos até então existentes, tornando de suma importância novas abordagens para uma prática de mediação especializada, a fim de encontrar uma solução pacífica para os conflitos contemporâneos (NATHAN, 1999).

Atualmente, as abordagens de mediação internacional são majoritariamente associadas a valores ocidentais liberais e se tornaram alvo de críticas por parte de atores do Sul Global, por se tratarem de modelos impostos e exógenos às sociedades às quais são aplicados. O presente trabalho pressupõe a existência de duas abordagens distintas: A primeira, considerada *mainstream*, está associada à prática das Nações Unidas e dos Estados ocidentais desenvolvidos, cujos fundamentos teóricos encontram-se no paradigma liberal, sendo, então, denominada de “paz liberal” (SILVA, 2012). A segunda, denominada “paz pós-liberal”, está presente nas discussões e práticas associadas ao Sul Global e parte de uma crítica à paz liberal, bem como aos seus fundamentos teóricos e normativos (RICHMOND 2011).

Em busca de maior representatividade, os autores do Sul Global desenvolvem críticas acerca do modelo de mediação *mainstream* atrelado a ONU. A intenção do presente trabalho, então, é identificar as ideias subjacentes à crítica ao dito *mainstream* que possam ser entendidas como um quadro de referência normativo para a prática da mediação internacional sob a perspectiva de atores do Sul Global e com foco nas guerras intraestatais, uma vez que ocorrem, em sua grande maioria, nessas sociedades que são conhecidas por instabilidades econômicas e político-sociais. (CAIXETA, 2015). Nesse sentido, também é válido discutir a dificuldade de atribuir esse quadro de referência ao Sul Global, uma vez que a própria existência de uma identidade comum ao Sul Global seja questionável.

Por essa perspectiva, o objetivo deste trabalho é identificar a possível construção de um quadro de referência ou simplesmente tendências de mediação sob uma visão alternativa para e pelo Sul Global, a partir da análise dos estudos e materiais produzidos

pela Global South Unit for Mediation (GSUM), uma unidade do BRICS Policy Center. Serão perseguidos os seguintes objetivos específicos: 1- apresentar a mediação internacional no contexto da ONU no pós-Guerra Fria; 2- explicitar as abordagens *mainstream* e crítica de mediação; 3- Mapear o processo de construção de um quadro de referência ou tendências para a prática da mediação internacional atribuída ao Sul Global através de análise documental da Global South Unit for Mediation (GSUM)/BRICS Policy Center; 4- Relacionar as tendências de mediação com as abordagens *mainstream* e crítica; 5- Apontar as fragilidades e os potenciais das abordagens para uma reflexão final sobre a possibilidade, ou não, de uma teoria alternativa voltada para o Sul Global.

O intuito da análise das abordagens liberal e crítica de mediação, no entanto, será especificamente para relacioná-las com o quadro de referência ou com as tendências de mediação encontrados após análise documental da GSUM/BRICS Policy Center. Não caberá uma discussão mais aprofundada sobre o debate teórico entre paz liberal e paz pós-liberal presente nos estudos críticos de paz, mas uma apresentação mais abrangente apenas para nortear a discussão posterior. Não caberá, também, a este trabalho, fazer uma análise histórica profunda do Norte e Sul Globais, mas apresentar questões pontuais que os diferem em termos políticos, sociais e econômicos.

O foco do presente trabalho é responder *se* a GSUM/BRICS Policy Center vem contribuindo para a construção de um quadro de referência. Em caso de resposta afirmativa, *quais* são essas tendências e *qual a relação* das mesmas com as abordagens de mediação, buscando avaliar se essas tendências condizem com a abordagem crítica de mediação ou se apenas reproduzem as temáticas abordadas pela teoria *mainstream* utilizada pela ONU. Com isso, o objetivo final é refletir acerca das implicações de uma abordagem de mediação internacional sob a perspectiva do Sul Global.

Por isso, o presente trabalho se justifica, uma vez que se propõe a produzir conhecimento em torno da participação do Sul Global na prática da mediação internacional, analisar o papel da GSUM neste processo e refletir criticamente acerca da construção de uma abordagem alternativa de mediação pelo e para o Sul Global.

2 A ONU E A PRÁTICA DA MEDIAÇÃO INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA

Em termos gerais, a mediação de conflitos pode ser entendida tomando-se a seguinte definição:

“Mediação trata-se da forma (tentativa) de resolução pacífica de conflitos, em que as partes consentem que uma terceira parte intermediária - indivíduo, grupo, estado ou organização - as assista a resolver suas diferenças e alcançar um acordo mutuamente aceitável sobre as questões em disputa” (HOROWITZ, 2007, p. 12; WALLENSTEEN & SVENSSON, 2014, p. 316).

Tal definição, todavia, não caracteriza a mediação como um fenômeno novo. A mediação pode simplesmente ocorrer na medida em que há a intervenção de terceiros nos conflitos de outrem (LASCoux, 2006) – o que a torna presente desde a própria existência do homem na Terra. Com isso, a mediação já possui uma história muito mais longa na prática do que na pesquisa (KLEIBOER 1996).

É importante destacar, porém, que a mediação de conflitos passou por mudanças ao ganhar maior visibilidade e foco na agenda internacional, sendo importante retornar à época da Guerra Fria para compreendê-la.

Durante a Guerra Fria, a divisão do mundo em duas ideologias representou uma grande concentração de poder nas mãos das duas superpotências da época e a divisão do mundo entre países capitalistas e países comunistas. Com o mecanismo de veto no Conselho de Segurança – um dos principais espaços decisórios da ONU no que tange a segurança internacional e a promoção da paz mundial, o exercício frequente dessa prerrogativa conferida aos membros permanentes do Conselho – a União Soviética e os Estados Unidos vetavam resoluções da ONU quase sistematicamente – ocasionou a paralisação do Conselho de Segurança e a limitação do papel da organização. (RODRIGUES, 2000, p.103 apud MELO, 2006 p. 104).

Desse modo, a ONU começou a se voltar para as questões humanitárias, sociais e econômicas, que estavam desvinculadas das questões de segurança. Isso explica o intenso processo de codificação dos direitos humanos no âmbito da ONU durante aquele período (RODRIGUES, 2000, p.103 apud MELO, 2006, p. 104).

O entendimento de que a violação dos direitos humanos estava completamente desatrelada das questões de segurança, não sendo considerada

uma ameaça internacional afastava qualquer possibilidade de intervenção nos assuntos domésticos de um Estado com essa justificativa (MELO, 2006).

Com o fim da Guerra Fria, o alto grau de legitimidade atribuído às normas de direitos humanos na nova ordem internacional permitiu que a violação massiva e sistemática dos direitos humanos dentro de um estado passasse a ser percebida como uma ameaça à paz e à segurança internacional. Atrelada às mudanças decorrentes dessa nova ordem, estava uma maior preocupação com os conflitos intraestatais, devido à sua proliferação nos anos 90 em comparação com os conflitos interestatais, e, com isso, um maior enfoque para a prática da mediação de conflitos na agenda internacional (MELO, 2006).

Na tabela 1 é possível perceber considerável diminuição na guerra clássica entre grandes potências (conflitos interestatais) – que caracterizou boa parte dos confrontos dos séculos XIX e XX (BIGATÃO, 2009, p. 56). De 1715-1814, a média de guerras interestatais por Estados chegou a 1,89 (totalizando quase 2 guerras em cada Estado do sistema central), enquanto que, de 1945-1995, essa média baixou para 0,27 por Estado. Com isso, os conflitos interestatais já não se caracterizavam mais como um fenômeno dominante no cenário do pós-GF.

Tabela 1: Declínio das guerras interestatais – 1715 a 1995.

Período	Número aprox. de Estados no sistema central	Número de guerras interestatais no sistema central	Média de guerras por Estado
1715-1814	19	36	1,89
1815- 1914	21	29	1,38
1918-1941	30	25	0,83
1945-1995	140	38	0,27

Fonte: Adaptado de HOLSTI, 1996, p. 24.

À medida que os conflitos interestatais declinavam, os conflitos intraestatais passaram a predominar no cenário internacional contemporâneo. Apesar de não serem fenômenos inéditos, esse tipo de conflito ganhou enfoque global quando seus desdobramentos passaram a ter impacto, não somente em âmbito local, mas também transfronteiriço, mobilizando a atenção da comunidade internacional e dos organismos multilaterais (BIGATÃO, 2009).

O quadro 1 mostra o predomínio dos conflitos intraestatais no período pós-1945 – quase 77% de 164 conflitos foram internos (HOLSTI, 1991) – sendo,

também, mais recorrentes em regiões de menor índice de desenvolvimento econômico-social caracterizados, em sua grande maioria, pelos países do Sul Global.

Quadro 1: Conflitos armados por tipo e região – 1945-1995

Objetivo Ator	Estado X Estado/ Intervenção	Secessão/ Resistência	Ideológica	Total	Do total, foram guerras internas
África	7	21	16	44	37 (84%)
Oriente Médio	11	12	10	33	22 (66%)
Sul asiático	4	10	4	18	14 (78%)
Sudeste asiático	5	11	9	25	20 (80%)
asiático	3	1	2	6	3 (50%)
Leste asiático	1	-	8	9	8 (89%)
América do Sul					
América	4	-	10	14	10 (71%)
Central /Caribe	3	2	-	5	2 (40%)
Balcãs	-	5	2	7	7 (100%)
Ex-URSS	-	2	1	3	3 (100%)
Europa Central					
Total	38	64	62	164	126 (77%)

Fonte: Adaptado de HOLSTI (1996, p. 22).

Não só a proliferação dos conflitos intraestatais se tornou preocupante, como também a complexidade dos mesmos. “Podemos enumerar três fatores que influenciaram sobremaneira o início da violência intraestatal no período pós-Guerra Fria: as tensões étnico-culturais e religiosas; as disparidades econômicas; e as disputas políticas” (BIGATÃO, 2009, p. 59).

2.1 A MEDIAÇÃO COMO UMA PRÁTICA ESPECIALIZADA

As características dos conflitos intraestatais desafiaram os mecanismos de resolução de conflitos, até então existentes, por sua complexidade (BIGATÃO, 2009). Arelado a isso, vem o fato de serem corriqueiros nos países do Sul Global, tornando-se de suma importância para análise do presente trabalho. Justifica-se, então, o foco nos conflitos intraestatais e na tentativa de desenvolvimento de um quadro de referência de mediação voltado pelo e para o Sul Global.

Em reação aos fatores supracitados, no Relatório de 1992 do então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, "Uma Agenda para a Paz", a mediação, juntamente com outras práticas, tais como a diplomacia preventiva e as

operações de paz, aparece como uma das esferas possíveis de atuação da ONU para a preservação da paz e da segurança no novo cenário internacional¹.

Com a maior visibilidade da prática da mediação, veio a necessidade de desenvolvimento de *expertise* para torná-la uma prática especializada, entendendo-se que a mediação não depende apenas da vontade dos disputantes em cessar um conflito, mas dos atributos pessoais e habilidades do mediador (NATHAN, 1999).

Em 2009, o Secretário-Geral da ONU publicou o seu primeiro relatório versando sobre o aprimoramento dos serviços de mediação oferecidos pela organização (UN S/2009/189). Um novo relatório intitulado "*Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution*" (UN A/66/811)², foi divulgado em 2012, contendo um panorama dos progressos alcançados na implementação da resolução 65/283³ da Assembleia Geral do ano anterior, sobre o mesmo tema, no contexto de tendências-chave apontadas no campo da mediação.

Os elementos apontados nos relatórios supracitados são primordiais para a eficácia do processo de mediação e se constituem em:

- 1 Preparação para desenvolver estratégias, por parte do mediador, para as mais diversas fases da mediação (*preparedness*);
- 2 Consentimento das partes em conflito para que o processo de mediação seja eficaz (*consent*);
- 3 Capacidade do mediador em executar um processo equilibrado onde todos os atores são tratados de forma justa (*impartiality*);
- 4 Inclusão dos pontos de vista e necessidades das partes em conflito e partes interessadas como integrantes no processo e no resultado da mediação (*inclusivity*);
- 5 Incentivo às partes em conflito e à sociedade a se comprometerem com o processo de mediação, com os acordos de paz e com a sua implementação (*national ownership*);

¹ Relatório completo disponível em: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/226/32313.html>

² Disponível em: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SGReport_StrengtheningtheRoleofMediation_A66811.pdf

³ "United Nations Guidance for Effective Mediation" - Disponível em: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012_pt_Jun2015correction_0.pdf

6 Clareza em transmitir os mandatos e parâmetros legais aplicáveis ao trabalho do mediador, certificando-se de que as partes compreendam tais exigências (*international Law and normative frameworks*);

7 Coerência, coordenação e complementaridade na divisão de trabalho entre os agentes de mediação que operam em diferentes níveis (*coherence, coordination and complementary*);

8 Um acordo que resolva os grandes problemas que levaram ao conflito e limite os pontos de discórdia para que não haja problemas durante a fase de implementação (*quality peace agreement*)⁴.

Em relação aos parâmetros normativos que conduzem o trabalho do mediador da ONU presentes no relatório A/66/811, são eles: a Carta das Nações Unidas, as resoluções pertinentes do Conselho de Segurança e Assembleia Geral, e as regras e regulamentos da Organização⁵.

Os mediadores também realizam seu trabalho dentro de parâmetros do direito internacional, convenções regionais e mundiais, leis humanitárias internacionais, direitos humanos, além de possuírem obrigações legais com o empoderamento e participação das mulheres nos processos de paz. Seguir esses parâmetros contribui para legitimar um acordo de paz durável, mas é necessário equilibrá-los em cada contexto conflituoso, pois a lei aplicável pode não ser a mesma para todas as partes em conflito e a compreensão das partes também pode variar. Nesse caso, os mediadores devem ser sensíveis a essas variações⁶.

Em busca de um maior aprimoramento dos serviços de mediação, a ONU abriu a “Unidade de Apoio à Mediação” (*Mediation Support Unit*), uma inovação dentro da Divisão de Políticas e Mediação (PMD) e do Departamento de Assuntos Políticos das Nações Unidas (DPA), que objetiva aumentar ainda mais a disponibilidade operacional da ONU para implementar e apoiar os esforços de mediação⁷. E após o relatório (UN A/66/811) em 2012, mais outros dois surgiram elucidando novos parâmetros e reflexões à mediação.

⁴ Disponível em: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SGReport_StrengtheningtheRoleofMediation_A66811.pdf (p. 8-25)

⁵ Ibid, p. 20

⁶ Ibid, p. 21

⁷ Disponível em: <http://peacemaker.un.org/mediation-support>

Nos dois últimos relatórios produzidos pelo Secretário Geral da ONU, o primeiro, “*Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations on mediation*” (A/70/328), possui como principal assunto a necessidade de aprofundamento dos laços entre as organizações regionais e sub-regionais e a ONU.

Esse relatório se encaixa como um adicional ao relatório “*Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution*” (UN A/66/811) citado mais acima, pois menciona e enfatiza ainda mais a importância do tópico “coerência, coordenação e complementaridade no compromisso da mediação” do relatório A/66/811. A orientação é que os atores de mediação devem trabalhar em conjunto, com base numa estratégia comum de mediação, obtendo grau de transparência e mecanismos de coordenação que assegurem mensagens coerentes às partes⁸.

Assim como no segundo relatório intitulado “*Report of the Secretary-General on the United Nations and conflict prevention: a collective recommitment*” (S/2015/730), enfatiza-se a importância de maior engajamento com organizações regionais e sub-regionais, e critica as divisões no Conselho de Segurança visto o enredamento da política regional e nacional, agravado pelos interesses dos Estados vizinhos e divisões dentro ou entre as organizações regionais que, por vezes complicam os esforços de mediação regional, visto que utilizados como cobertura para perseguir outros interesses ao invés de promover a resolução de um conflito⁹.

Além disso, aponta-se maior atenção para a mediação preventiva e critica-se a falta de investimento nesse serviço. O argumento é que é mais inteligente prevenir um conflito de acontecer do que mediá-lo quando já inflamado. É necessário maior comprometimento com a causa da mediação preventiva e mais investimento para o desenvolvimento de novas técnicas como, por exemplo, detectar quando um “possível conflito” esteja num estágio de necessidade de mediação preventiva.

⁸

Disponível

em:

http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SGReport_StrengtheningtheRoleofMediation_A66811.pdf p. 11⁹ Disponível em: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SGReport-Prevention-S2015730_Eng.pdf

3 TEORIA E PRÁTICA DA MEDIAÇÃO INTERNACIONAL

No plano acadêmico, boa parte da crescente literatura sobre mediação internacional (DUURSMA, 2014; WALLENSTEEN & SVENSSON, 2014) consiste em estudos de base empírica que procura suprir lacunas ainda existentes na prática.

Um estudo que elucida sobre “qual é a essência da mediação internacional em guerras civis” (NATHAN, 2014) aponta que a mediação em conflitos intraestatais é especialmente complicada devido à resistência de disposição das partes em negociar, a multiplicidade dos atores envolvidos e os sistemas e estruturas domésticos.

Em qualquer mediação de conflitos, os elementos principais para um processo produtivo rumo à paz é o *consenso* e a *cooperação*. É primordial que haja consenso, não só entre as partes em cooperar entre si, mas também em relação ao mediador (NATHAN, 2014).

No entanto, nos conflitos intraestatais, os mediadores se deparam com partidos políticos, líderes e indivíduos, em sua maioria, pouco cooperativos, além de intrasingentes e contraditórios. As partes conflitantes, por sua vez, ficam bloqueadas em um jogo de soma zero em que o ganho de uma só acontecerá em detrimento da derrota da outra. Nesse cenário, o mediador se encontra num desafio de fazer as partes *não* entenderem suas diferenças e problemas como irreconciliáveis e, muitas vezes, até tentar convencê-las de que a mediação não será maléfica para elas (NATHAN, 2014, p.5).

O segundo fator agravador dos conflitos intraestatais é a multiplicidade de atores. Após o mediador ter iniciado as negociações, se depara com atores externos que possuem grande influência nas guerras civis – através do fornecimento de armas, por exemplo – e apoiam sempre um lado ou outro. A questão é que, praticamente todas as guerras civis têm dimensões regionais e internacionais e, no curso do conflito, aliados externos são formados, porém, não são normalmente definidos como as “partes em conflito” e, por isso não participam das negociações. O mediador, então, possui o desafio de “percorrer diversos canais diplomáticos” para tentar convencer esses atores a não reforçarem as hostilidades e apoiarem a mediação (NATHAN, 2014, p. 6).

O último fator, “sistemas e estruturas”, consiste em um complicador bastante comum nas guerras civis. A questão é que, na maioria das vezes, o sistema político e governança dessas sociedades não são viáveis ou legítimos. Ao contrário do que ocorre numa sociedade democrática, num conflito intraestatal, o mediador não pode confiar nas leis e autoridades nacionais para construir seu quadro de referência para a resolução.

Para conseguir superar os desafios supracitados e melhor gerir a complexidade dos conflitos civis, é necessário que o mediador analise e diferencie as posições das partes, seus interesses e suas necessidades, para que possa construir um terreno voltado às posições de interesses e necessidades potencialmente compatíveis das partes. Portanto, é essencial o conhecimento, por parte do mediador, por meio de um projeto organizacional e *expertise* nas equipes de mediação, para gerenciar a complexidade do processo de paz em guerras civis (NATHAN, 2014, p. 11 e 12).

A questão do *timing* - quando mediar? – também é objeto de discussão nos estudos sobre o tema. O “*model of conflict ripeness*” de William Zartman foi um modelo incluído no Curso de Mediação de Alto Nível das Nações Unidas que apresentou ideias úteis para analisar se um conflito está propício a negociações, além de diagnosticar as razões para o não-amadurecimento de um conflito, bem como as opções estratégicas para induzir esse amadurecimento (ZARTMAN & TOUVAL, 2007)

O *modelo de amadurecimento de conflitos* descreve um cenário de *mutually hurting stalemate* (MHS), que ocorre quando os meios alternativos, geralmente unilaterais, de alcançar um resultado satisfatório estão bloqueados e as partes sentem que estão em uma situação desconfortável e altamente custosa – embora não necessariamente em grau igual ou pelas mesmas circunstâncias. Diante disso, a tendência é que ambas as partes busquem uma política alternativa ou uma saída – *way out* – para aquela situação (ZARTMAN e TOUVAL, 2007, p. 44).

O cenário de MHS se caracteriza quando as partes não têm a capacidade de identificar uma solução específica, mas possuem a sensação de que uma solução negociada é necessária e, assim, procurarão uma saída através das negociações. Esse momento é considerado como momento maduro ou *ripe moment* para a mediação, indicando quando as partes em conflito ou terceiros

podem iniciar as negociações de maneira frutífera (ZARTMAN & TOUVAL, 2007, p. 444). Isto sugere que, apesar das partes conflitantes resolverem seus conflitos apenas quando estão prontos a fazê-lo, é possível constituir cenários em que essas partes se encontrem sem outra saída, a não ser negociar.

O problema na caracterização do *ripeness* está no fato dela, por si só, não ser o suficiente para o início das negociações, pois se trata de uma análise perceptiva, ou seja, é necessário que as partes conflitantes reconheçam estar num cenário de MHS. Não é, portanto, uma condição auto-realizável ou auto-implementável, apesar de dever ser aproveitada por meio da persuasão do mediador. Como nem todos os momentos maduros são transformados em negociações é importante especificar o significado e as provas dessa maturação, de modo a indicar quando as partes em conflito, com a mediação de terceiros, podem iniciar negociações que resultarão em acordos duradouros (ZARTMAN, 2001, p. 9).

Outras questões abordadas pela literatura se referem às modalidades ou estratégias de mediação (ZARTMAN & TOUVAL, 2007; DE ROUEN & BERCOVITCH, 2012), parcialidade/imparcialidade do mediador (ZARTMAN & TOUVAL, 2007), a questão da coordenação entre diferentes mediadores (WALLENSTEEN & SVENSSON, 2014) e os critérios de sucesso da mediação (DUURSMA, 2014)¹⁰.

3.1 A PAZ LIBERAL E A PAZ PÓS-LIBERAL: PERSPECTIVAS E CRÍTICAS

No que tange aos estudos teóricos sobre mediação internacional, a abordagem associada à mediação exercida pela ONU e pelos Estados ocidentais desenvolvidos, cujas bases teóricas se fundamentam no paradigma liberal, é considerada *mainstream*. Conhecida como “paz liberal”, tal abordagem se disseminou a partir da década de 80, quando análises e estudos buscavam mostrar que democracias liberais¹¹ não tinham tendência a guerrear entre si (SILVA, 2012, p. 21).

¹⁰ Para uma revisão da literatura e para as tendências na pesquisa sobre mediação internacional, ver Wallenstein&Svensson (2014) e Duursma (2014).

¹¹ O liberalismo surgiu no âmbito do iluminismo como forma de protesto ao Estado absoluto e às precárias condições de vida que este oferecia à população. Assim, na formulação dos preceitos do liberalismo, as tarefas do Estado foram consideradas como mínimas, ou seja, ele serviria

Em suma, a paz liberal se refere à relação pacífica entre Estados liberais economicamente interdependentes. Essa concepção baseia-se no fato de que entre as democracias modernas definidas a partir de valores liberais, as quais prezam pelos direitos à propriedade, à liberdade de expressão, liberdade de imprensa, livre comércio e eleições para escolha dos governantes, haveria a expectativa de identificação e respeito mútuo, o que contribuiria para o estabelecimento de um cenário de paz duradoura entre elas (SILVA, 2012, p. 35).

Os pressupostos essenciais da paz liberal encontram-se refletidos em concepções e visões de mundo que influenciam não só a implementação e operacionalização de programas e projetos de *peacebuilding* realizados por entidades do sistema ONU e por outros atores internacionais, mas também, a prática da mediação internacional. Isto se reflete tanto nas concepções ocidentais de elementos essenciais ao processo de mediação, como paz, justiça, reconciliação, como na própria construção de um acordo de paz, em que valores liberais tidos como universais se sobrepõem a valores locais (RICHMOND, 2011, p. 5).

A crítica à paz liberal por parte de acadêmicos, ativistas e atores identificados com o Sul Global considera esta uma abordagem *topdown* (de cima para baixo), que, por vezes, ignora ou negligencia as necessidades diárias e as realidades socioeconômicas encontradas em contextos específicos de conflitos armados de Estados que não seguem o modelo liberal (RICHMOND, 2011, p. 6 e 7).

As teorias críticas à paz liberal, identificadas como ‘paz pós-liberal’, se constituem numa abordagem *bottom-up* (de baixo para cima) e englobam desde autores moderados, com posições reformistas (ver PARIS, 2010) até perspectivas mais críticas associadas à ideia de “virada local” nos estudos para a paz, representadas por autores como Oliver Richmond e Roger Mac Ginty, (ver RICHMOND & GINTY, 2015). Ainda dentro das perspectivas críticas, as abordagens pós-colonialistas consideram o “modelo ocidental liberal” de *peacemaking* e *peacebuilding* impositivo e culturalmente excludente, e possuem

basicamente para assegurar os direitos básicos do indivíduo. Sendo assim, o princípio liberal, é o de que o indivíduo é uma unidade irreduzível da sociedade e também anterior à ela, ou seja, é a partir das interações dos indivíduos que são formados os aspectos morais, sociais e políticos da sociedade. O indivíduo também é liberto para fazer suas próprias escolhas, ter suas crenças e fazer seus julgamentos, desde que usem a razão nesse processo. Isso torna os indivíduos iguais em seus direitos (SILVA, Francine Rossone, 2012, p. 23 – 25).

como objetivo, de um modo geral, desestabilizar as práticas associadas ao discurso liberal dominante, que continuaria a representar as sociedades não ocidentais a partir de oposições binárias como: “moderno vis-à-vis tradicional, liberal vis-à-vis não liberal ou desenvolvido vis-à-vis subdesenvolvido” (MORENO, 2011, p. 81). Intrínseco a este argumento está a valorização da cultura e da autonomia da sociedade local para decidir e construir seus próprios caminhos rumo à paz.

Sendo assim, as perspectivas críticas defendem a criação de um espaço onde as vozes das comunidades ‘locais’ se expressem e se envolvam diretamente na construção da paz. Esse pensamento se fundamenta na crítica de que a paz liberal tem criado em muitos ambientes pós-conflitos uma ‘paz virtual’, ou seja, estados vazios e instituições que não estão adaptadas ao cotidiano da sociedade em questão. Privilegia-se, portanto, questões de segurança em detrimento da emancipação e diversidade, a exemplo do que ocorreu em países como Líbia e Ruanda (RICHMOND, 2011, p. 17).

No entanto, apesar do otimismo dos acadêmicos ao incluir o Sul Global nos assuntos sobre a paz, desafios dentro dos próprios países do Sul – desde a sua formação histórica e construção de identidade – (ALDEN, MORPHET & VIEIRA, 2010) dificultam na chegada de um consenso que contribua para o desenvolvimento de um quadro de referência para a prática da mediação, assim como põem em cheque o processo de desenvolvimento de uma abordagem alternativa voltada para o Sul Global.

4 BREVE HISTÓRICO DO SUL GLOBAL

Ao resgatar os acontecimentos discutidos até então no presente trabalho, continuamos no fim da era bipolar. Momento este que causou um grande rebuliço no sistema internacional, especialmente nos estudos sobre mediação internacional de conflitos, já mencionados.

O pós-Guerra Fria representou o fim do sistema bipolar e a divisão entre comunismo e capitalismo, mas trouxe uma nova divisão internacional: os países do Norte, que passaram a ser representados pelos países desenvolvidos e industrializados; e os do Sul, caracterizados pelos países em desenvolvimento, ex-colônias e de industrialização tardia. O termo “Sul”, portanto, é sinônimo de

países emergentes e remete uma nova divisão geográfica estabelecida pela linha do Equador, onde mais que uma separação geográfica, é uma separação ideológica existente no cenário do desenvolvimento (VISENTINI, 2015, p. 7 e 8).

O termo “Sul Global”, todavia, representa um novo conceito para caracterizar os países que antes eram conhecidos como de terceiro mundo ou subdesenvolvidos¹² e, atualmente, tiveram suas nuances ampliadas. Resumidamente, o sul representa regiões do globo que têm em comum a história política, social e econômica enraizada nas irregularidades de um passado colonial e imperialista (ALDEN, MORPHET & VIEIRA, 2010, p. 3).

As características da identidade do Sul Global são resultado de séculos de colonização pelos países ocidentais, os quais exploravam e não se preocupavam em desenvolver as estruturas sociais e estatais de suas colônias. A forte relação histórica entre os países colonizados em relação aos seus colonizadores desenvolveu uma identidade de dependência por parte do Sul Global, o que dificultou ainda mais uma aproximação para um diálogo horizontal, e que persiste até a atualidade. Essas relações produziram uma visão de mundo da lei do mais forte, enquanto o Sul Global, ainda que involuntariamente, aprimorava sua personalidade de obediência e passividade (CHATTERJEE, 2012, p. 2 e 3).

Em contrapartida, é importante ressaltar que a identidade do Sul Global não é, como se prega, de maneira generalizada, totalmente passiva e dependente. Houve luta e momentos gloriosos promovidos essencialmente pela força e pelo desejo de independência por parte do Sul. A resistência desses países foi desafiada inúmeras vezes ao longo dos anos até conseguirem sua independência e se reunirem pela primeira vez, com um propósito em comum, na Conferência de Bandung em 1955¹³ (ALDEN, MORPHET & VIEIRA, 2010).

No entanto, apesar das tentativas do Sul Global por uma unificação dos interesses no sentido de cooperação cultural, social e econômica Sul-Sul,

¹²A expressão “Terceiro Mundo” fora cunhada pelo demógrafo francês Alfred Sauvy, em 1952, como uma analogia com o Terceiro Estado (povo sem privilégios) da época da Revolução Francesa. A criação do termo “Sul Global” viera para representar uma mudança no *status* negativo sobre os países emergentes (VISENTINI, 2015, p. 7).

¹³ A Conferência de Bandung foi resultado da segunda onda de descolonização dos países da periferia, que, assim como a primeira onda, teve início a partir da decadência relativa das metrópoles europeias (nos períodos entre a primeira e segunda guerras) e o enfraquecimento das suas cadeias de dominação política, abrindo lacunas para as lutas de independência nacional que se alastraram pelos continentes africano e asiático. Nessa conferência, 29 países asiáticos e africanos se reuniram objetivando a promoção da cooperação econômica e cultural afro-asiática, se tornando uma “terceira posição” ao sistema bipolar da Guerra Fria (ALDEN, MORPHET & VIEIRA, 2010)

divergências entre os próprios países do Sul Global permaneciam e colocava em jogo tanto o diálogo Sul-Sul como Norte-Sul. Exemplos como o da Índia, ao votar a favor da União Soviética na ONU, em 1956 (JUBRAN, 2013, p. 49), mostram que os países do Sul Global, por muitas vezes, não conseguiam fugir do contexto ‘capitalismo versus socialismo’, o que acabava deslegitimando-os como grupo único. Por esse e outros motivos, o diálogo Sul-Sul foi igualmente conflituoso, refletindo assim o problemático processo de descolonização por que passaram (ALDEN, MORPHET & VIEIRA, 2010).

Nota-se, através do histórico apresentado, que a resiliência dos países do Sul Global não foi o bastante para legitimá-los como um grupo único, devido, entre outras questões apresentadas acima, sua identidade conflituosa.

Todavia, o pós-Guerra Fria trouxe novas questões e oportunidades no cenário internacional. As falhas na segurança internacional junto à inoperância da ONU e a proliferação dos conflitos intraestatais – já mencionados –, esboçaram um contexto onde novos atores e potências surgiam, e buscavam criar sistemas de organização fora da esfera ocidental¹⁴. Por essa perspectiva, nasce o grupo Brics, que, composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, surge como uma alternativa à hegemonia das instituições de Bretton Woods e capitalismo estadunidense¹⁵.

A importância de análise do Fórum Brics remonta algo já discutido no presente trabalho, ou seja, a necessidade de se pensar e discutir novos paradigmas de desenvolvimento voltados para uma perspectiva do Sul Global, levando em consideração as suas peculiaridades (CAIXETA, 2015, p. 13).

O pós-Guerra Fria também acarretou num cenário de ‘era globalizada’, onde ideias e práticas tornaram-se capazes de influenciar, tanto nacionalmente quanto transnacionalmente. Com isso, a necessidade de *expertise*, através do desenvolvimento de pesquisas e análises que contribuíssem para a compreensão do alcance e da relevância dos países do Sul Global, encorajou a criação do Brics Policy Center (BPC), um espaço de intercâmbio de ideias, exposição de

¹⁴ Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/O-fim-do-mundo-pos-Guerra-Fria-e-a-ascensao-dos-BRICS/6/31517>

¹⁵ Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/O-fim-do-mundo-pos-Guerra-Fria-e-a-ascensao-dos-BRICS/6/31517>

conhecimento, formação de redes institucionais de pesquisa e de agendas comuns de trabalho¹⁶.

Neste sentido, cabe a discussão das comunidades epistêmicas, como um “novo” ator internacional ou unidade de análise que funciona como um veículo para o desenvolvimento de premissas teóricas e que cria um coletivo de escolhas e interpretações. Por essa perspectiva, o foco não é sobre *qual* visão da ordem mundial é provável de prevalecer (teoria liberal vs crítica), mas *como* as visões de preferência e alternativas são formadas. Assim, o contexto das comunidades epistêmicas preenche uma nova lacuna, distanciando-se da teoria *mainstream*, e tornando possível a promoção de uma *liderança* do Sul Global na forma de produção de *expertise* pelo e para o Sul (ADLER & HASS, 2008).

Dentre as questões abordadas pelo *Brics Policy Center* estão: cooperação Sul-Sul e desenvolvimento (South-South Cooperation – SSC), questões sobre política nuclear (Política Nuclear Brasileira), meio ambiente (Plataforma Ambiental) e, também, questões relacionadas à segurança (a partir da Unidade do Sul Global para Mediação – GSUM)¹⁷.

Com relação à mediação internacional de conflitos, o *Brics Policy Center* possui, como parte integrante dele, uma unidade de mediação voltada para o Sul Global, a GSUM (Unidade do Sul Global para Mediação). Trata-se de um órgão do BPC formado por *expertise*, e que dissemina pesquisas no que diz respeito à mediação internacional de conflitos, promovendo a difusão de conhecimento entre acadêmicos, diplomatas, oficiais do governo e atores não-governamentais do Sul Global¹⁸.

Resultado de uma parceria entre a IRI/PUC-Rio¹⁹ com a Embaixada da Noruega no Brasil, os pesquisadores da GSUM buscam construir diálogos a partir de valores e experiências nas’ mediações, trazendo novas temáticas e atores que possuem uma visão, não mais voltada aos anseios ocidentais, mas abrindo uma perspectiva para os países ascendentes.

Como elucidado nos capítulos anteriores, a dificuldade, por parte dos mediadores, em solucionar os conflitos intraestatais, sendo a maioria deles

¹⁶ Ver site oficial Brics em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/>

¹⁷ Ver projetos Brics no site oficial em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/>

¹⁸ Ver site oficial GSUM em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/projetos/Index/12>

¹⁹ Sigla de: Instituto Internacional de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

localizados em países dos Sul Global, já justifica, por si só, a importância de se analisar uma unidade de mediação sob uma perspectiva do Sul Global, a GSUM.

Ao longo deste trabalho, foi possível observar os desafios para se chegar a uma resolução pacífica de conflito em países do Sul. Dentre outros aspectos já citados anteriormente, a falta de um quadro de referência de mediação voltado para o Sul Global é um complicador. Neste sentido, em que medida o BPC contribui, juntamente com outros atores (estatais e não estatais) para a institucionalização de um quadro de referência para a mediação internacional na perspectiva do Sul Global?

5 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM QUADRO DE REFERÊNCIA PARA MEDIAÇÃO E O PAPEL DA GSUM

Antes de adentrarmos no assunto em questão, é importante ressaltar que o termo “institucionalização” aqui, deve ser entendido como um processo que coordena e modela o comportamento direcionando-o para um sentido. Sendo assim, “a institucionalização de uma norma implica a sua *consolidação* como referência para a conduta dos atores numa determinada estrutura social” (RUGGIE, 1998 apud MELO, 2006, p. 42).

Nesse caso, a formulação de conceitos, ideias e normas, que sejam institucionalizados em uma determinada área delineando seus problemas específicos e entendendo-os, é crucial para que se possa construir a realidade social.

Os quadros de referência normativos se constituem em conjuntos de conceitos, princípios, normas e procedimentos gerais que servem para orientar diferentes grupos de atividades ligados, respectivamente, a diferentes áreas de atuação (MELO, 2016, p. 14). Desse modo, o BPC caracteriza-se como um ator capaz de exercer influência, através de sua *expertise*, contribuindo para uma liderança intelectual na interação com outros atores, e, no caso estudado, na área de mediação internacional no âmbito do Sul Global. Tal liderança está presente nos relatórios e *policy briefs* produzidos pelo BPC, que serão analisados em seguida, e cujo objetivo principal é fazer um resgate documental sobre as

principais tendências para a mediação internacional de conflitos para e pelo Sul Global.

O primeiro relatório, intitulado “UNASUR’s *Role as a Mediator: the Venezuelan case*”, produzido pela autora Camila dos Santos, assistente da GSUM, apresenta um debate sobre como a prática da mediação pela União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) contribuiu para a resolução na crise da Venezuela.

Ainda que a UNASUL não possuísse estrutura institucional específica para a resolução de conflitos, as tentativas de mediação se desenvolveram através do intermédio da UNASUL no processo das eleições na Venezuela que sofria com o, então presidente, Nicolas Maduro, considerado grande protagonista da crise que se instaurou no país em meados de 2014²⁰.

A autora destacou que as tentativas de mediação por parte da UNASUL destacaram maturidade dos países da América do Sul, uma vez que preferiram resolver a crise por conta própria. A rejeição de qualquer tentativa externa não só contribuiu para reforçar a identidade do Sul, mas também ajudou a legitimar sua liderança e fortalecer a necessidade de institucionalização na mediação²¹.

Outro relatório disponibilizado pela GSUM intitula-se “Mediação Internacional e Gênero: Construindo Diálogos”²², resultado da parceria da GSUM com o *swisspeace*²³. Assinado por Julia Palmiano Federer e Rachel Gasser, membros do Programa de Mediação da organização, este *policy brief* trouxe uma discussão sobre a **questão do gênero** no contexto da mediação internacional a fim de identificar pontos de aproximação entre os dois campos.

Com tais objetivos, Federer e Gasser exploram a agenda sobre mulheres, paz e segurança de modo a desvelar o estado atual desse debate, analisando, por exemplo, casos como os da Colômbia, do Quênia e da Guatemala, além de

²⁰ Para mais informações sobre a crise na Venezuela, ler relatório completo em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/7046/doc/626628952.pdf>

²¹ Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/7046/doc/626628952.pdf>

²² Para mais informações, ler *policy brief* na íntegra em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/publicacoes/interna/7170>

²³ O *Swisspeace* é um instituto de pesquisa de prática orientada para a paz. Associada com a Universidade de Basel na Suíça, a missão do instituto é contribuir para a melhoria da prevenção e transformação de conflitos. A *Swisspeace* é parceira da GSUM no Brasil e do Centro de Mediação na África localizado na África do Sul organizando workshops e conferências internacionais. Para mais informações, acesse o site oficial do instituto: <http://www.swisspeace.ch/>

contemplar o potencial dos Planos de Ação Nacionais (NAPs) na concretização das diretrizes introduzidas pela Resolução 1325. a ONU²⁴.

O relatório foca em analisar a *Woman, Peace and Security* (WPS), quase 20 anos depois de ter sido aprovada pelo Conselho de Segurança, na resolução 1325, no ano 2000. Apesar de a WPS ter se tornado um poderoso instrumento no campo da mediação, desafios ainda são presentes, por exemplo, no fato de as literaturas sobre mediação ainda não possuírem estudo tão consistente sobre gênero. Com o objetivo de sanar essa “carência”, o relatório traz a questão do gênero como necessária nos processos de mediação, analisando casos em que a participação das mulheres foi importante, a exemplo da Colômbia, Quênia e Guatemala (FEDERER & GASSER, 2016).

Trazendo como exemplo o caso da Guatemala, em 1996, uma guerra civil de 36 anos entre insurgentes esquerdistas, insurgentes maias (a Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca) e o governo, terminou em um acordo de paz, após mais de 200 mil mortos. O processo de paz guatemalteco destacou o papel da Agenda da WPS, pois grupos de mulheres entraram para as negociações do acordo de paz de 1996, por meio do, então Representante Especial do Secretário-Geral da ONU, Jean Arnault, e a negociadora Luz Mendez, se tornou grande referência no que tange a participação das mulheres nas mediações (FEDERER & GASSER, 2016).

Ao se analisar o *policy brief* supracitado, é possível concluir que a garantia da participação das mulheres nas mediações contribui, não só para a igualdade de gênero, mas também inclusão, visto que nestes processos existem tomadas de decisões que afetam a sociedade como um todo. Além disso, percebe-se o foco dos estudos de caso voltados para os países do Sul Global, enfatizando momentos em que as mulheres apareceram como negociadoras e tiveram participação de destaque.

Outra parceria do BPC é o Centro de Mediação da Universidade de Pretória (CMA)²⁵ que, junto ao professor Laurie Nathan, pesquisador ministrante de cursos de mediação da GSUM, produziram o trabalho “Tendências de

²⁴Para mais informações, ler resolução CSNU 1325 sobre mulheres, paz e segurança: http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/nap/Plano_Nacional_Accao_1325.pdf

²⁵ Para mais informações, acessar site oficial em: <http://www.up.ac.za/centre-for-mediation-in-africa/>

mediação nos golpes africanos, 2000-2015”, apontando as principais estratégias de mediação utilizadas entre os anos de 2000 a 2015 nos países africanos.

Um dos principais pontos trazidos no relatório acima é a importância das **comunidades econômicas regionais (RECs)**, a exemplo da União Africana, nas negociações. No quadro 2 é possível observar a identidade das principais organizações mediadoras nos golpes africanos entre 2000 e 2015, em que, em 85% dos casos mediados, o principal órgão mediador era uma comunidade regional na qual o país em crise era membro (NATHAN, 2016).

Quadro 2: Identidade dos órgãos de mediação e mediadores nos golpes africanos – 2000 a 2015

GOLPES AFRICANOS	ÓRGÃO MEDIADOR	MEDIADOR
CAR, 2003	Gabon	Presidente Bongo do Gabão
São Tomé & Príncipe, 2003	ECCAS	Delegação de oficiais liderada pelo Ministro Adada da República do Congo
Guiné-Bissau, 2003	ECOWAS	Delegação de presidentes liderada pelo Presidente Kufuor de Gana
Togo, 2005	ECOWAS	Delegação de presidentes liderada pelo Presidente Tandja de Níger
Mauritânia, 2008	AU	Presidente Gaddafi da Líbia, substituído pelo Presidente Wade do Senegal
Guiné, 2008	ECOWAS	Presidente Compaoré da Burquina Faso
Madagascar, 2009	SADC	Ex-Presidente Chissano de Moçambique, substituído pelo Ministro Fransman da África do Sul
Níger, 2010	ECOWAS	Ex-Presidente Abubaker da Nigéria e o Presidente Wade de Senegal
Mali, 2012	ECOWAS	Presidente Compaoré de Burquina Faso
Guiné-Bissau, 2012	ECOWAS	Presidente Jonathan da Nigéria
República Centro-Africana, 2013	ECCAS	Delegação de presidentes liderada pelo Presidente Sassou-Nguesso da República do Congo
Burkina Faso, 2014	ECOWAS	Delegação de presidentes liderada pelo Presidente Sall do Senegal
Burkina Faso, 2015	ECOWAS	Presidente Sall do Senegal e o Presidente Boni de Benin

Fonte: NATHAN (2016, p. 9).

Outra tendência importante na medição são as **eleições presidenciais**. Em 85% dos casos resolvidos através da mediação, o regime constitucional foi estabelecido através de eleições presidenciais, com exceção de São Tomé e

Príncipe (2003) e Burquina Faso (2015) que foi através da reintegração do presidente deposto. Outras duas exceções foram o Togo (2005) e Guiné Bissau (2008) onde os presidentes faleceram na época dos golpes, como pode ser visto no quadro 3 (NATHAN, 2016).

Quadro 3: Resultados das mediações nos golpes africanos, 2000–2015

Golpe	Resultado provisório da mediação e pressão	Resultado final mediação e pressão	Presidente deposto voltou ao poder	UA readmite país
República Centro-Africana, 2003	Acordo sobre elegibilidade dos candidatos presidenciais	Eleições	Não	País não suspenso
São Tomé & Príncipe, 2003	----	Presidente que havia sido expulso foi reinstalado	Sim	País não suspenso
Guiné-Bissau, 2003	Governo provisório	Eleições	Não	País não suspenso
Togo, 2005	Roteiro para eleições	Eleições	Não	Sim (após eleição presidencial)
Mauritânia, 2008	Governo provisório	Eleições	Não	Sim (antes de eleição presidencial)
Guiné, 2008	Governo provisório	Eleições	Não	Sim (após eleição presidencial)
Madagascar, 2009	Governo provisório	Eleições	Não	Sim (após eleição presidencial)
Níger, 2010	Governo provisório	Eleições	Não	Sim (após eleição presidencial)
Mali, 2012	Governo provisório	Eleições	Não	Sim (antes de eleição presidencial)
Guiné-Bissau, 2012	Governo provisório	Eleições	Não	Sim (após eleição presidencial)
República Centro-Africana, 2013	Governo provisório (mas em guerra civil)	Eleições	Não	Sim (após eleição presidencial)
Burquina Faso, 2014	Governo provisório	Eleições	Não	País não suspenso
Burquina Faso, 2015	-----	Volta de presidente interino deposto	Sim	Sim (após reintegração do presidente interino)

Fonte: NATHAN (2016, p. 11).

De maneira resumida, é importante observar algumas tendências utilizadas na mediação: o papel das organizações regionais, estando mais consistentes e influenciando diretamente os líderes de cada região; a formação de grupos de contato internacional, coordenando os esforços e harmonizando as posições dos

atores externos; o estabelecimento de governos de transição para estabilizar a situação até as eleições livres e justas; e a imposição de sanções (NATHAN, 2016, p. 24).

O BPC também oferece cursos desenvolvidos pela *expertise* em mediação de conflitos sob a perspectiva do Sul Global, como, por exemplo, o curso “Elementos e reflexões sobre sucesso, falhas e lições aprendidas na mediação internacional” ministrado pela professora Esra Cuhadar. Os cursos são disponíveis para a sociedade civil (pesquisadores, diplomatas, pessoas do governo, estudantes, etc) e, trata basicamente sobre teorias e casos de sucesso e fracasso de mediações em países do Sul Global, apresentando, por exemplo, a atuação dos *insider mediators*, e trazendo a diferença destes em relação aos *outside/international mediators*.²⁶

A principal diferença entre o *insider mediator* e o *outsider mediator* é que, enquanto o primeiro possui proximidade geográfica, cultural e normativa com as partes conflitantes, o segundo pode ser representado por mediadores oficiais (diplomatas, por exemplo) que, não necessariamente, tenham conhecimento aprofundado sobre a realidade e como lidar com o conflito e partes conflitantes em questão (MASON, 2009, p. 4).

A utilização dos *insider mediators* nas negociações de paz é uma estratégia que tem gerado consequências positivas nos conflitos intraestatais dos países do Sul Global, principalmente na América Latina, onde a proliferação de grupos armados não estatais (NSA) é uma característica recorrente da violência armada contemporânea (BUSTELO, 2016, p. 9).

A problemática dos grupos armados vem do fato de eles, apesar de não possuírem objetivos políticos, manterem relações complexas com estados (ou partes deles) e, muitas vezes, exercerem grande influência em várias sociedades latino-americanas, preenchendo lacunas de estados fracos ou ausentes, como, por exemplo, regulando estruturas sociais de comunidades, oferecendo serviços, bem materiais, empregos e segurança (BUSTELO, 2016, p. 6).

No relatório do BPC “mediação com grupos armados não-convencionais”, a pesquisadora Mabel González também aponta a necessidade de *insider mediators* no diálogo com grupos armados, trazendo exemplos de El Salvador,

²⁶ Para ler todo o programa do curso, acessar: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/7172/doc/823438149.pdf>

Honduras e outros. Os casos apresentados neste relatório, em sua maioria, foram conduzidos e concluídos positivamente por *insider mediators* e não por diplomatas estrangeiros ou profissionais de mediação. Estes mediadores, com profundo conhecimento do contexto local, foram fundamentais para identificar pontos de entrada e facilitar a criação de espaços de diálogo, a exemplo da Igreja Católica e indivíduos com experiência política e/ou apoio governamental – a Comissão dos Sábios em Medellín e o Comissário de Segurança no México – (BUSTELO 2016).

A **participação da sociedade** nos processos de paz também aparece como uma tendência nos relatórios do BPC. No trabalho “*Innovación y participación ciudadana en procesos de paz: reconfiguraciones necesarias para la resolución de conflictos*”, a autora Cecilia Milesi aponta a militarização, o elitismo e individualismo como os principais fatores pelos quais as tentativas de resolução de conflitos da ONU não têm sido eficazes. Ao apresentar casos como o da Colômbia e Filipinas, a autora promove alternativas aos três fatores acima apresentados (MILESI, 2015).

De acordo com o relatório supracitado, a ONU possuiu um orçamento de \$7 bilhões para o ano fiscal de 2014 e 2015, mas a aplicação desse orçamento em projetos de desenvolvimento, quando comparado, foi extremamente menor. Um exemplo foi a missão de paz na República Democrática do Congo, que contou com um orçamento de \$1,5 bilhões, enquanto que os programas de desenvolvimento só receberam \$1,4 milhões (MILESI, 2015, p. 13).

A falta de incentivos aos programas de desenvolvimento vem atrelada, também, a uma estratégia de paz baseada na “*contrainsurgência*”, onde a resolução de um conflito só é possível a partir de combates armados. Esses dois pontos contribuem para uma *militarização* nos processos de mediação, que a autora apresenta como primeiro fator negativo das mediações realizadas pela ONU criticando, por exemplo, a estratégia do *ripe moment* em que é necessário construir um contexto de perda mútua entre as partes conflitantes para que elas se encontrem sem saída, a não ser negociar (*mutually hurting stalemate*). Em alternativa a essa estratégia dominante, a autora aponta a **negociação e o diálogo para a transformação das causas estruturais que originam os conflitos**, relatando casos de sucesso como o da Colômbia e Filipinas, que utilizaram o

diálogo com grupos armados não estatais, ao invés de criminalizá-los e excluí-los das mesas de negociação (MILESI, 2015, p. 13).

Os dois últimos pontos, elitismo e individualismo na resolução de conflitos dominante, são levantados pela autora e recebem como alternativa a inclusão dos cidadãos locais. O elitismo e individualismo são relacionados a mediadores que não possuem conhecimento profundo sobre o conflito e não falam a língua local, mediadores estes que são caracterizados por elites e assessores, em geral do Norte Global, e que utilizam os mesmos modelos estratégicos de resolução sem analisar a particularidade do contexto. Outro fator, a questão da **imparcialidade** (utilizada nas mediações promovidas pela ONU) é vista como algo que precisa ser problematizada, pois para promover uma paz legítima e sustentável, é necessário ter uma visão cuidadosa sobre questões políticas no processo de mediação, assim como considerar a percepção dos cidadãos em relação aos atores externos de maneira mais próxima, ou seja, mais parcial (MILESI, 2015, p. 21).

Mais uma tendência presente nos relatórios do BPC são os **direitos humanos**. No trabalho *“Bridging Human Rights and Conflict Resolution: Experiences from Latin America”* a autora, Claudia Fuentes Julio, apresenta a tensão existente entre os direitos humanos e a prevenção de conflitos. Enquanto os ativistas dos direitos humanos utilizam um aparato legal (jurídico) para a resolução de conflitos, os mediadores (gerenciadores de conflitos) priorizam um cessar-fogo, podendo utilizar-se de “atores maus” durante o processo. O fato de a resolução de conflitos ser negociável, ao contrário da justiça, e o fato de os mediadores poderem ser politicamente neutros, ao contrário dos ativistas de direitos humanos por não poderem ser moralmente neutros, levam os mediadores a se distanciarem de questões de direitos humanos durante negociações de paz, visto associarem os direitos humanos com a perda da neutralidade (JULIO, 2015).

Todavia, apesar de não significar que os mediadores não sejam preocupados com os direitos humanos, a autora abre um questionamento sobre se é aceitável priorizar uma reconciliação de um conflito, enquanto abusos contra os DH ocorrem à solta. A grande e principal diferença entre os dois campos é que, enquanto os mediadores olham para a paz como a base para a justiça, ou seja, um cessar-fogo é a precondição para o estabelecimento de um sistema de justiça durável, atores dos DH focam na justiça como a fundação dessa paz duradoura (JULIO, 2015, p. 5).

A autora, por sua vez, busca trazer casos em que a relação mais próxima dos DH e a resolução de conflitos contribuiu no processo de paz na América Latina. O processo de paz em Guatemala, por exemplo, colocou fim num conflito armado interno que já durava três décadas entre o governo guatemalteco e grupos insurgentes (União Nacional Revolucionária Guatemalteca - URNG), através de um acordo envolvendo a liderança civil no controle sobre as forças armadas para assegurar a paz e a democracia, e também a vontade do URNG em incluir os DH como parte do acordo (JULIO, 2015).

Dentre as questões do acordo, estavam: esclarecimento histórico em relação aos direitos humanos; A identidade e os direitos dos povos indígenas; Questões socioeconômicas; Fortalecimento do poder civil e da regra das forças armadas em uma sociedade democrática; E o regime eleitoral (JULIO, 2015). Casos como esse confirmam como a proteção dos DH pode proporcionar igualdade, inclusão social e a construção de um estado capacitado. Além disso, os DH geram um cenário de confiança, onde, através de cooperação com ONGS, participação da sociedade civil, comprometimento com os mediadores da ONU, resolvem impasses mais rapidamente por se constituírem nesse cenário de confiança.

A difusão do compromisso nacional com a justiça de transição para a arena internacional também foi um ponto positivo que contribuiu para um link entre DH e resolução de conflitos. Chile e Argentina, por exemplo, são reconhecidos internacionalmente como participantes ativos na criação de instituições internacionais como a Corte Criminal Internacional (ICC), o Conselho de DH da ONU e a Comissão de *Peacebuilding* da ONU (JULIO, 2015, p. 12).

Em suma, o objetivo do relatório é trazer a experiência latino-americana para mostrar que as diferenças entre os ativistas de DH e os mediadores não são tão profundas e mutuamente exclusivas quanto alguns estudiosos afirmam que são. Ambas as áreas podem ser trabalhadas de forma complementar, e uma maneira de fazer isso é abrir novos fóruns, nos quais profissionais e estudiosos de ambas as perspectivas possam interagir, compartilhar experiências e explorar novas ideias sobre como podem contribuir juntos para construir sociedades pacíficas e como responder a novas formas de conflitos e violações de direitos humanos (JULIO, 2015).

A partir da análise documental trabalhada acima, pode-se inferir que a GSUM se constitui, então, como uma espécie de “coordenadora de ações”, que analisa e expõe referências sobre mediação e, a partir de experiências passadas, procura difundir conhecimento entre pesquisadores, diplomatas, oficiais do governo e atores não governamentais do Sul Global, preparando-os, com novas técnicas e tendências, que diminuam as incertezas e mau sucedimento nas mediações. Por essa perspectiva, o BPC através da GSUM contribui para o processo de institucionalização de um quadro de referência para a mediação internacional sob a perspectiva do Sul Global, uma vez que coordena essas ações, representando, também, uma liderança intelectual e exercendo influência nas tomadas de decisão e procedimentos de mediação da ONU, por exemplo.

Sendo assim, após exposição documental dos relatórios e *policy briefs* do BPC, podem-se destacar as seguintes tendências na mediação promovidas por este ator:

- 1 Questão de gênero: Maior participação das mulheres nas mesas de negociação;
- 2 Importância de *insider mediators*;
- 3 Eleições políticas;
- 4 Importância das Comunidades Econômicas Regionais (RECs) nas negociações;
- 5 Valorização dos direitos humanos e maior interação com a resolução de conflitos;
- 6 Alternativa ao ripe moment e militarização: negociação e o diálogo para a transformação das causas estruturais que originam os conflitos;
- 7 Reproblematização da imparcialidade.

5.1 ANÁLISE DAS TENDÊNCIAS DE MEDIAÇÃO DA GSUM/BRICS POLICY CENTER: RELAÇÃO COM AS TEORIAS LIBERAL E PÓS-LIBERAL

Para analisar as tendências de mediação para e pelo Sul Global, é necessário, porém, retomar a discussão do terceiro capítulo deste trabalho (teoria e prática da mediação internacional de conflitos) e lembrar que a teoria crítica aparece como uma alternativa à abordagem *mainstream* utilizada pela ONU.

Por essa perspectiva, pressupõe-se que as ideias subjacentes à prática da mediação sob a perspectiva do Sul Global presente nos relatórios e *policy briefs* da GSUM/BPC representariam, em princípio, uma visão comum de Sul Global normalmente associada às perspectivas críticas apresentadas no terceiro capítulo. Além disso, para se encaixar como abordagem *alternativa* é importante que as tendências e recomendações dos relatórios desenvolvidos pelos atores do Sul Global apresentem inovações (além das desenvolvidas pela paz liberal), e, também, sejam consistentes no que diz respeito às próprias críticas pontuadas sobre a *mainstream*. Nesse caso, as tendências levantadas pela análise documental do BPC estão relacionadas com a teoria crítica, possuindo visão comum do Sul Global, ou mais relacionadas à *mainstream* de mediação?

Ao trazer a primeira tendência, a questão do gênero, é possível perceber um apelo por parte dos atores do Sul Global por uma maior proteção das mulheres nos cenários conflituosos e maior inclusão das mesas nas negociações de paz (FEDERER & GASSER, 2016). De fato, são questões que vêm crescendo e estando cada vez mais presentes nos fóruns internacionais. Porém, como funciona o papel das mulheres, no que tange a proteção e inclusão, nas culturas dos países do Sul Global? É possível caracterizar esse apelo como uma crítica consistente ao modelo liberal?

De acordo com a matéria produzida pelo site ONU mulheres (*UN Women*), dos 25 países com maiores números de feminicídio no mundo, 14 destes estão localizados na América Latina e Caribe²⁷. Em relação à inclusão das mulheres nos processos de decisão, a maior concentração de representação feminina está nos países desenvolvidos, seguidos da África Subsaariana, enquanto nos países em desenvolvimento, como na Oceania, apenas uma mulher preside o parlamento, e em países em desenvolvimento da Ásia, por exemplo, não existem mulheres presidindo o senado (UNITED NATIONS, 2015, p. 127).

²⁷ Disponível em: <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2017/2/take-five-adriana-quinones-femicide-in-latin-america>

Segundo o último relatório do Secretário Geral sobre mulher, paz e segurança²⁸, as mulheres continuam pouco representadas nos processos de decisão das resoluções de conflitos. Na Europa, 37% dos membros da Suprema Corte nos 28 países da União Europeia eram mulheres (duas vezes maior que em 2003). Em outros países das regiões desenvolvidas, as mulheres representavam um terço dos juízes do Supremo Tribunal dos EUA (liderado por um presidente masculino) e quase metade no Canadá (onde a mulher também presidia). Na América Latina, a representação das juízas foi de 26% em 2013, três vezes maior que em 1998. No entanto, Panamá e Uruguai ainda não relataram juízas na Suprema Corte em 2013 (UNITED NATIONS, 2015, p. 131 e 132).

É possível perceber, com os dados apresentados que, apesar do crescimento da participação das mulheres nas tomadas de decisão em países do Sul Global, como na região da América Latina, questões como a proteção física das mulheres continuam sendo um desafio nesses contextos. Além da discussão de gênero ser problemática no Sul Global, as constantes violações dos direitos humanos dificultam a implementação de leis de proteção à mulher, principalmente nas zonas de conflito (UNITED NATIONS, 2015).

A dificuldade para implementar leis para a proteção das mulheres junto às violações dos direitos humanos no Sul Global torna-se mais complexa quando se entra na discussão sobre valorização do local e relativismo abordados pela teoria crítica de mediação e ponto chave desta discussão.

Sabe-se que uma das principais críticas da paz pós-liberal é a falta de valorização do local nas mediações realizadas pela ONU. Porém, é necessário frisar que nem sempre a cultura e valores locais contemplam o respeito ao gênero e aos direitos humanos. Muitas mulheres de sociedades do Sul Global convivem diariamente com violações de seus corpos, a exemplo da República do Chade, onde as mulheres são submetidas à mutilação genital, ou do Iêmen, onde não há leis que criminalizem violência sexual e doméstica. Além de países em que a participação ativa da mulher no mercado de trabalho é praticamente nula, como na Síria²⁹. Questões como essas levantam algumas perguntas: Até que ponto a

²⁸ Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS%20S%202011%20598.pdf>

²⁹ Para mais informações sobre a mulher no Iêmen: <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/yemen>

valorização do local e o relativismo devem ser levados em consideração? Como relacionar os direitos humanos e a igualdade de gênero (trazidos pelos estudiosos do BPC) com a valorização do local (trazida pela paz pós-liberal) sendo dois temas bastante problemáticos quando se trata de Sul Global? Tais questionamentos mostram certo distanciamento entre a atuação do BPC e a teoria crítica.

Enquanto isso, a ONU tem desenvolvido projetos visando a melhoria da questão de gênero e direitos humanos em regiões do Sul Global, como por exemplo, ao lançar o Protocolo Modelo da América Latina para investigar homicídios de mulheres por questões de gênero, desenvolvido pela ONU Mulheres e o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Os países que adotaram o Protocolo são apoiados pela ONU Mulheres a desenvolverem legislação especializada sobre o feminicídio para investigar e punir adequadamente todas as formas de violência contra as mulheres³⁰.

Além do Protocolo para controle de feminicídio, no relatório já citado neste trabalho: *“Report of the Secretary-General on the United Nations and conflict prevention: a collective recommitment”* (S/2015/730), a participação das mulheres é apresentada como um dos pilares para a prevenção dos conflitos³¹.

No relatório, o Secretário Geral das Nações Unidas apresenta as ferramentas que tem desenvolvido no que tange ao treinamento de funcionários para incluir a questão do gênero em todos os relatórios do Conselho de Segurança, contratando conselheiros para proteção às mulheres nas missões de paz, na prevenção de violência sexuais em conflitos, na construção de parcerias entre redes internacionais da sociedade civil e grupos locais para mediação das disputas locais e, também, na promoção de processos políticos inclusivos, apoiando a participação política das mulheres³². O Secretário Geral concluiu o relatório

Para mais informações sobre a mutilação genital no Chade <https://2001-2009.state.gov/g/wi/rls/rep/crfgm/10048.htm>

Para mais informações sobre a onda de violência sexual na Síria: <http://www.womenundersiegeproject.org/blog/entry/syria-has-a-massive-rape-crisis>

³⁰ Disponível em: <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2017/2/take-five-adriana-quinones-femicide-in-latin-america>

³¹ Disponível em: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SGReport-Prevention-S2015730_Eng.pdf

³² Ver pág. 10 do relatório: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SGReport-Prevention-S2015730_Eng.pdf

afirmando haver um aumento na nomeação das mulheres nas mesas de negociação, mas ainda afirma ser necessário redobrar os esforços.

A importância das Comunidades Econômicas Regionais (RECs) e as eleições políticas são mais duas tendências apontadas pelo atores do Sul Global. Foi apresentado que as RECs vêm contribuindo fortemente nas mediações, principalmente em conflitos intraestatais, visto terem identidades regionais e, na maioria das vezes, possuem como membros os países conflitantes. No caso das eleições presidenciais, há um importante desafio em estruturar politicamente, e de maneira justa, países que sofrem com líderes, muitas vezes, aliados de milícias e envolvidos em corrupção, não preocupados com o bem-estar da população e causando grandes ondas de refugiados (NATHAN, 2016).

Essas duas tendências, todavia, encontram-se relacionadas com a abordagem *mainstream* e com os relatórios formuladores de políticas da ONU. A importância dada às eleições encaixa-se na definição de “paz duradoura” apontada na abordagem liberal, a qual é constituída a partir de valores que prezam aos direitos à propriedade, liberdade de expressão e imprensa, e as eleições (SILVA, 2012).

No relatório, já mencionado, produzido pelo Secretário Geral da ONU: “*Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations on mediation*” (A/70/328), o principal assunto é justamente a necessidade de aprofundamento dos laços entre as organizações regionais e sub-regionais e a ONU. Consta que, em 2014, a ONU e a União Africana adotaram uma união, a fim de reforçar a parceria no que tange a paz e a segurança. Outra cooperação, entre o Departamento de Assuntos Políticos da ONU e a SADC, em 2013, teve como foco a mediação, eleições e gênero. Além disso, a organização de workshops pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) tem contribuído para melhorar as estratégias de mediação nas organizações regionais e sub-regionais, promovendo treinamento e expertise técnica para as organizações regionais no que tange à prevenção, à mediação e a resolução de conflitos³³.

Os *insider mediators* são mais uma tendência levantada nos relatórios do BPC e complementam o apelo do Sul Global por representantes que valorizem as especificidades do local e não somente os métodos padrões e formais da

³³ Para mais informações, ler relatório em: <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/N1525816.pdf> (p. 7 e 8)

mediação. Como já explicitado, os *insider mediators* possuem proximidade geográfica entre as partes e/ou até participação no conflito (MASON, 2009, p. 4). Com isso, possuem profundo conhecimento da situação, além de relação próxima com as partes, o que contribui para melhor influenciar as partes em seus comportamentos a nível normativo, enquanto que os *outsider mediators* se baseiam, majoritariamente, em normas padrões da mediação (MASON, 2009).

Todavia, uma das principais particularidades dos *insider mediators* é sua tendência a serem mais parciais que os *outsiders*. Nesse ponto, entra, também, a discussão sobre a necessidade de **problematização da imparcialidade** pontuada nos relatórios da GSUM.

O modelo de mediação utilizado pela ONU e atores do Ocidente é baseado numa estratégia *outsider* e imparcial. A justificativa é que a distância e neutralidade com as partes conflitantes ocasionam na aceitação e confiança das mesmas para com o mediador. Todavia, e principalmente nos conflitos intraestatais em Estados fracos, essa estratégia tem se apresentado falha, visto não conseguirem desenvolver uma paz duradoura e sustentável. A questão é que, nos Estados fracos, a corrupção apresenta um nível em uma escala destrutiva, muitas vezes o governo é ditatorial, ou não há eleições justas, o que torna necessário um representante que tenha conhecimento histórico sobre o local e uma relação de confiança já existente com as partes, pois além de facilitar no diálogo durante o processo de mediação, contribui fortemente para, não só a resolução de um conflito, mas o desenvolvimento de uma paz sustentável (MASON, 2009, p. 18).

A tendência dos *insider mediators* nas mediações se constitui numa estratégia bastante válida e que deve ser levada em consideração, não no sentido de substituir os *outsiders* do Ocidente, mas complementá-los. Uma vantagem dos *outsiders* é que os representantes possuem suporte do governo que os protege, por exemplo, de violência física, sequestros e etc. Portanto, os *outsiders* podem tomar riscos que, por vezes, os *insiders* não podem, visto serem representantes, muitas vezes, voluntários e sem amparo do Estado. A recomendação é que é necessário criar um link de suporte mútuo entre *outsiders* e *insiders* e entre processos de paz formais e informais, designando cada tipo de mediador ao processo de paz mais cabível (MASON, 2009, p. 17).

A última tendência trata-se de uma crítica ao modelo ocidental de mediação que prega o *ripe moment* como estratégia para trazer as partes para a

mesa de negociação. Como já visto, o *ripe moment* se constitui no momento maduro para mediação, quando o mediador entende que aquele momento é realmente propício para negociação. Apesar de ser uma estratégia perceptiva do mediador, é possível construir cenários em que as partes conflitantes não consigam vislumbrar alternativa, a não ser negociar: o cenário de *mutually hurting stalement* (MHS) que acontece quando as partes, avaliando os custos e as perdas da guerra (sejam econômicas ou de vidas humanas), acabam não considerando vantajoso continuar no conflito e resolvem negociar (MILESI, 2014, p. 14).

A crítica à ideia de *ripeness* é que esse momento acontece quando as partes já estão num alto nível de degradação que, por vezes, são manipulados pelos próprios mediadores para conseguirem chegar ao cenário de MHS. Ainda que esse cenário aumente ainda mais a crise econômica, social e o ressentimento entre as populações locais, os mediadores do Ocidente continuam a utilizar essa estratégia, pois entendem que só neste momento há indícios de que a mediação terminará num resultado desejado (MILESI, 2014, p. 14 e 15).

Nesses termos, as ideias trazidas pela GSUM/BRICS *Policy Center*, **a negociação e o diálogo para a transformação das causas estruturais que originam os conflitos** e a tendência dos *insider mediators*, são pertinentes e corroboram com a abordagem pós-liberal, além de serem críticas importantes para uma reflexão sobre o modelo atual de mediação para modificações pontuais nas estratégias que têm sido adotadas pela ONU.

Apesar de a maioria das tendências cooptadas pela análise documental do BPC estejam muito mais ligadas à abordagem *mainstream* e às atuações da ONU, o apelo por uma abordagem inclusiva e local é pontual e necessária. A inclusão das mulheres é tão importante quanto a participação da sociedade civil nas mesas de negociação. Para isso, é preciso mudar a estratégia tradicional de mediação que, por vezes, trata-se de um momento profissional e ambicioso que busca apenas o cessar-fogo. É possível optar por mediações realizadas por representantes locais (*insiders*), desenvolvendo a liderança local, e promover o envolvimento da população nas mesas de negociação, entendendo a percepção da sociedade sobre o problema e os aproximando da vida política consciente. Ao adaptar mecanismos de construção de paz *bottom-up* para e pelo Sul Global será possível construir uma paz duradoura e sustentável (MILESI, 2014).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura sobre a mediação internacional de conflitos encontra-se em um momento de importante desenvolvimento e ampliação de seus métodos de aplicação, ainda que as abordagens da teoria *mainstream* (desenvolvida por atores do Norte Global) continuem sendo utilizadas na maioria dos processos de paz promovidos pela ONU. A falta de representação pelo Sul Global junto ao aumento do número de conflitos intraestatais (sendo a maioria deles desencadeados nos próprios países do Sul) e a ineficácia dos mediadores da ONU em resolvê-los, trouxe o apelo por uma abordagem alternativa que representasse as especificidades desses países. Essa abordagem, em princípio associada a perspectivas críticas pós-liberais, apresenta como principal argumento a necessidade de valorização do local. As ideias promovidas pelo GSUM incluem a valorização e respeito à cultura local, sugerindo uma estratégia *bottom-up* ao trazer os *insider mediators* e a sociedade civil como essenciais para a resolução de um conflito. Como um dos atores que contribuem para a abordagem alternativa de mediação, o BRICs Policy Center representa, representa uma liderança intelectual, por parte de sua *expertise*, ao analisar as estratégias de mediação e trazer recomendações e tendências para as próximas atuações. Não é o foco deste artigo saber o impacto das recomendações trazidas pelo BPC na política externa dos países do Sul Global, (ainda que seja um ponto interessante a ser trazido num próximo trabalho), mas saber como o BPC desenvolve suas normas e como ela é associada à abordagem crítica. Notou-se, a partir de uma análise documental dos relatórios do BPC, que as tendências e recomendações apresentadas compactuam muito mais com a abordagem *mainstream* de mediação, ainda que traga o apelo pela valorização do local com os *insider mediators* e, com isso, certa congruência com a abordagem crítica. Todavia, questões como: maior participação das mulheres, valorização dos direitos humanos e importância das eleições presidenciais nas resoluções de conflitos, são todos contemplados pela teoria *mainstream* e, ainda que abordados pelo BPC, algumas questões são problemáticas quando se verifica empiricamente no âmbito do Sul Global. A falta de proteção e pouca inserção das mulheres e as constantes violações dos direitos humanos ainda são problemas bastante presentes e complexos em muitas sociedades do Sul. Logo, nota-se que a promoção de normas e tendências acerca

da prática da mediação pelo BPC, reforça a sua liderança intelectual na área, no âmbito do Sul Global, mas ainda assim não demonstra tanta consistência com a abordagem pós-liberal, quando comparada com a *mainstream*, o que nos faz questionar se as normas promovidas pelo BPC representam, de fato, uma abordagem alternativa atribuída ao Sul Global. Também é importante, ainda, questionar se tais ideias estão na base de uma visão comum aos atores do Sul Global, e mais, se realmente há uma identidade coesa o suficiente para que se afirme que as ideias e tendências promovidas/recomendadas pelo BPC sejam resultado de uma identidade comum de Sul Global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, Emanuel & HASS, Peter. **Conclusión: Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo.** Relaciones Internacionales, núm. 12, octubre de 2009 GERI – UAM. p.145-169.

ALDEN, Chris In: MORPHET, Sally & VIEIRA, Marco Antonio. **The South in World Politics.** Palgrave Macmillan. January 2010. 224 p.

BIGATÃO, Juliana de Paula. **Manutenção da paz e resolução de conflitos: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intra-estatais na década de 1990.** Dissertação (mestrado) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2009. p. 1 -194.

BOUTROS, Boutros-Ghali. **An Agenda for Peace.** A/47/277-S/24111. 1992. Relatório do Secretário-Geral em conformidade com a declaração adotada pela Sessão de Cúpula do Conselho de Segurança em 31 jan. 1992. Disponível em: < <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/226/32313.html> > Acesso em: 07 maio 2017.

BUSTELO, Mabel González. **Mediation with Non-conventional Armed Groups? Experiences from Latin America.** BPC Policy Brief V.6. N.01 - December - January/2016. Rio de Janeiro. PUC. BRICS Policy Center ISSN: 2318-1818. p. 1 - 37.

BRICS POLICY CENTER. Disponível em: < <http://bricspolicycenter.org/homolog/projetos/Index/12> > Acesso em: 30 jun. 2017.

CAIXETA, Marina Bolfarine. **A cooperação sul-sul: novos referenciais teóricos nas relações internacionais como contribuição das epistemologias do sul.** 2015. p. 1 - 18.

CUHADAR, Esra. Teaching Package for GSUM course. **Elements and reflections on success, failures, and lessons learned in international mediation.** University, Turkey. 19 p. Disponível em: < <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/7172/doc/823438149.pdf> > Acesso em: 30/03/2017 > Acesso em: 10 maio 2017.

CHATTERJEE, Aneek. **Theorizing the Global South in IR: Problems and Prospects.** Full Paper with Abstract submitted for the 1st Global South International Studies Conference organized by the Sciences Po (Menton) and ISA at Menton, France, Nov. 29-30, Dec. 01, 2012. p. 1 - 17.

DEROUEN, Karl. R.; BERCOVITCH, Jacob & POSPIESZNA, Paulina. **Introducing the Civil Wars Mediation.** In: Journal of Peace Research, Vol. 48(5), 2011, p. 1 - 11.

DOS SANTOS, Camila. **UNASUR's Role as a Mediator: the Venezuelan case.** BPC Policy Brief. V.5. N.09 - August - September/2015. Rio de Janeiro. PUC.

BRICS Policy Center ISSN: 2318-1818 20p. Disponível em: <
<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/7046/doc/626628952.pdf>
 > Acesso em: 15 jun. 2017. p. 1 - 20.

DUURSMA, Allard. **A current literature review of international mediation.**
 In: International Journal of Conflict Management, Vol. 25, 2014, p. 1-19.

FEBBRO, Eduardo. **O fim do mundo pós-Guerra Fria e a ascensão dos BRICS.** Disponível em: <
<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/O-fim-do-mundo-pos-Guerra-Fria-e-a-ascensao-dos-BRICS/6/31517> > Acesso em: 10 jun. 2017.

FEDERER, Julia P. & GASSER, Rachel. **International Peace Mediation and Gender: Bridging the Divide.** BPC Policy Brief V.6 N.05 - October/ November /2016. Rio de Janeiro. PUC. BRICS Policy Center ISSN: 2318-1818 23P.
 Disponível em: <
<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/7183/doc/1035814582.pdf>
 > Acesso em: 10 jun. 2017. p. 1 - 15.

HERZ, Monica & FLORENTINO, Lucas Perez. **Os BRICS e as Revoltas no Oriente Médio e Norte da África.** Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS. 2011. p. 1 - 20.

HOLSTI, K. J. **War, Peace, and The State of the State.** Cambridge University Press, 1996. p. 1 - 21.

HOLSTI, Kalevi J. **Peace and War: armed conflicts and international order 1648-1989.** New York: Cambridge University Press, 1991. 379 p.

HOROWITZ, Sara. "Mediation," in Galtung, Johan and Webel, Charles (Eds.) **Handbook of peace and Conflicts Studies**, Abingdon: Routledge, 2007, 160 p.

JUBRAN, Bruno Mariotto. **Rússia e Índia: A história de uma parceria difícil (1947-2012).** Revista Uni Curitiba. 2013, p. 1 - 13.

JULIO, Claudia Fuentes. **Bridging Human Rights and Conflict Resolution: Experiences from Latin America.** BPC Policy Brief V.5. N.04 - February - March/2015. Rio de Janeiro. PUC. ISSN: 2318-1818. Disponível em: <
<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6836/doc/1841068975.pdf>
 > Acesso em: 11 jul. 2017. p. 1 - 15.

KI-MOON, Ban. **Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations on mediation.** Relatório do Secretário-Geral. A/70/328. 2015. Disponível em: <
<http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/N1525816.pdf> > Acesso em: 11 jul. 2017. p. 1 - 19.

KI-MOON, Ban. **Report of the Secretary-General on the United Nations and conflict prevention: a collective recommitment.** 2015. Disponível em: <

http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SGReport-Prevention-S2015730_Eng.pdf > Acesso em: 13 jul. 2017. p. 1 - 16.

KI-MOON, Ban. **Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution.** Relatório do Secretário-Geral Ban Ki-moon. A/66/811. 2012. Disponível em: < http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SGReport_StrengtheningtheRoleofMediation_A66811.pdf > Acesso em: 13 jul. 2017. 122 p.

KLEIBOER, Marieke. **Understanding Success and Failure of International Mediation.** The Journal of Conflict Resolution Vol. 40, No. 2 (Jun., 1996), p. 1 – 30 Published by: Sage Publications, Inc.

LASCOUX, Jean-Louis. **O que é a mediação?** 2006. Disponível em: < <http://www.forum-mediacao.net/module2display.asp?id=39&page=2> > Acesso em: 19 mar. 2017.

MANOJLOVIC, Borislava. **Culture, Gender and Mediation: Challenges and Lessons Learned.** Brics Policy Center Papers V.3. N.01. 2015. p. 1 - 14.

MASON, Simon. 2009 **Insider Mediators Exploring Their Key Role in Informal Peace Processes.** Disponível em: < http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/MED_Insider_Mediators.pdf > Acesso em: 19 maio 2017. p. 1 - 20.

MELO, Raquel B. C. L. de. **O Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: Direitos Humanos, Polícia Civil e Assistência Eleitoral.** Tese de Doutorado, Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, 2006, 323 p.

MILESI, Cecilia. **Innovación y participación ciudadana en procesos de paz: reconfiguraciones necesarias para la resolución de conflictos.** BPC Policy Brief V.5. N.03 - December/2014 - January/2015. Rio de Janeiro. PUC. BRICS Policy Center ISSN: 2318-1818 28p. Disponível em: < <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6832/doc/1845258388.pdf> > Acesso em: 19 maio 2017. p. 1 - 29.

MORENO, Marta Fernández. **A herança colonial das “novas” operações de paz da ONU.** Revista Ética e Filosofia Política – Nº 13 – Volume 2 – Junho de 2011 70 (PUC-Rio). p. 1 - 20.

NATHAN, Laurie **‘When push comes to shove’ The failure of international mediation in African civil wars Track Two.** Vol.8 No.2 November 1999 (CCR, Cape Town). 27 p.

NATHAN, Laurie. **Trends in mediating in Africa coups, 2000-2015.** Centre for Mediation in Africa, University of Pretoria. Presented at the International Studies Association 2016 Annual Convention Atlanta, 16-19 March 2016. p. 1 - 25.

- NATHAN, Laurie. **What is the essence of international mediation in civil wars? The challenge of managing complexity.** BPC Papers V.2. N. 02. July 2014, p. 1 - 15.
- PARIS, Roland. **Saving liberal peacebuilding.** *Review of International Studies*, 2010. 36 p. 1- 30.
- RICHMOND, Oliver P. **A Post-liberal Peace.** London: Routledge, 2011. p.1 - 29.
- RICHMOND, Oliver; GINTY, Mac. **Where now for the critique of liberal peace?** In: **Cooperation and Conflict**, Vol. 50(2), 2015, pp.171-189.
- RUGGIE, John Gerard. **Constructing the World Polity- essays on international institutionalization.** USA: Routledge, 1998. 312 p.
- SILVA, Francine Rossone. **A paz liberal nas operações de peacebuilding: o “local” e os limites da crítica.** Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2012. 95 p.
- UNIDADE DE SUPORTE À MEDIAÇÃO DA ONU. Disponível em: < <http://peacemaker.un.org/mediation-support> > Acesso em: 30 jun. 2017.
- UNITED NATIONS, 2015. **The World's Women 2015: Trends and Statistics.** New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division. Sales. 260 p.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. **Terceiro Mundo ou Sul Global?** Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.4, n.8, Jul./Dez. 2015 | p.1-2.
- WALLENSTEEN, Peter & SVESSON, Isak. **Talking Peace: International Mediation in Armed Conflicts.** In: *Journal of Peace Research*, Vol. 51(2), 2014, p. 1- 13.
- ZARTMAN, I. W., **The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments.** School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University. *The Global Review of Ethnopolitics* Vol. 1, no. 1, September 2001, p. 1 - 11.
- ZARTMAN, W. & TOUVAL, Saadia. **International Mediation.** In: CROCKER, C. A., HAMPSON, F. O. & AALL, P. (Ed.). **Leashing the Dogs of War – Conflict Management in a Divided World.** Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2007. 800 p.