



Nações Unidas

Diretrizes das Nações Unidas para uma mediação eficaz

- PREPARAÇÃO
- CONSENTIMENTO
- IMPARCIALIDADE
- INCLUSIVIDADE
- APROPRIAÇÃO NACIONAL
- DIREITO INTERNACIONAL E MARCOS NORMATIVOS
- COERÊNCIA, COORDENAÇÃO E COMPLEMENTARIDADE DO ESFORÇO DE MEDIAÇÃO
- ACORDOS DE PAZ DE QUALIDADE



As Diretrizes das Nações Unidas para uma mediação eficaz foram lançadas como anexo do relatório do secretário-geral, intitulado Fortalecendo o papel da mediação na resolução pacífica de disputas, prevenção e resolução de conflitos (A/66/811, 25 de junho de 2012).

As Diretrizes são distribuídas pela Unidade de Apoio à Mediação (MSU, na sigla em inglês), baseada na Divisão de Política e Mediação do Departamento de Assuntos Políticos. A MSU presta serviços de assistência às iniciativas de mediação e facilitação das Nações Unidas, dos Estados-membros, das organizações regionais/sub-regionais e de outros parceiros relevantes. A Unidade também constitui um núcleo institucional de conhecimentos, lições aprendidas e melhores práticas em matéria de mediação.

Um aplicativo para celular das *Diretrizes das Nações Unidas para uma mediação eficaz* também está disponível no site United Nations Peacemaker (www.peacemaker.un.org).

A tradução das Diretrizes das Nações Unidas para uma mediação eficaz é resultado de um projeto da Unidade do Sul Global para Mediação (www.bricspolicenter.org/gsum) com BRICS Policy Center (www.bricspolicycenter.org)

Tradução: Manuela Trindade Viana

Copidesque: Duda Costa

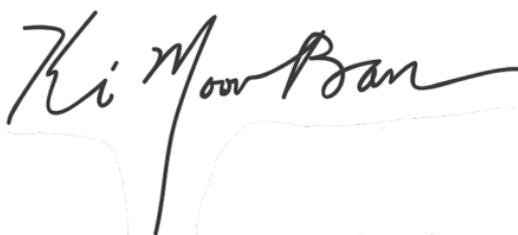
Projeto Gráfico: Rick Jones, StudioExile (rick@studioexile.com)

Prefácio

A mediação é um dos métodos mais eficazes para prevenir, gerenciar e resolver conflitos. Para que seja eficaz, entretanto, um processo de mediação exige mais do que a nomeação de uma personalidade eminente para atuar como terceira parte. Com frequência, as partes em conflito precisam ser convencidas sobre os méritos da mediação, e os processos de paz devem contar com um amplo apoio político, técnico e financeiro. Esforços de mediação ad hoc e mal coordenados – mesmo quando empreendidos com a melhor das intenções – não ajudam a atingir o objetivo de alcançar uma paz durável.

As Diretrizes das Nações Unidas para uma mediação eficaz são desenhadas para amparar esforços profissionais e genuínos de mediação pelo mundo. Este breve documento de referência abrange a riqueza de experiências de mediadores que trabalham nos níveis internacional, nacional e local. Ademais, o documento tem por base depoimentos de indivíduos que se beneficiaram de processos exitosos de mediação, bem como daqueles que sofreram com tentativas fracassadas.

Embora todas as disputas e os conflitos tenham caráter único e exijam enfoques específicos, há boas práticas que devem informar as abordagens de todos os mediadores. Esta publicação visa auxiliar as partes de um conflito a fortalecer sua compreensão sobre a mediação eficaz, e ajudar os mediadores na maximização de suas chances de sucesso. Recomendo estas Diretrizes a todos aqueles que estiverem engajados em mediação ou interessados nessa ferramenta essencial para a resolução pacífica de disputas e conflitos.



Ban Ki-moon
Secretário Geral
Nações Unidas

Setembro de 2012

Introdução

A Carta das Nações Unidas identifica a mediação como um meio importante de resolução pacífica de disputas e conflitos, além de um instrumento que tem sido eficaz para tratar de conflitos tanto interestatais como intraestatais. Posteriormente, o *Manual das Nações Unidas sobre resolução pacífica de disputas entre Estados* (em inglês, *The United Nations Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes between States*), publicado em 1992, avançou o entendimento da mediação de disputas entre Estados e permanece como uma fonte útil nesse tema.

O relatório do secretário-geral sobre o fortalecimento da mediação e suas atividades de apoio (S/2009/189) examinou os desafios enfrentados pelas Nações Unidas e seus parceiros em matéria de mediação e delineou algumas considerações com vistas ao fortalecimento dessa prática. Os atores envolvidos na mediação continuamente adaptam suas abordagens e capacidades para atender à natureza do conflito, a qual se encontra em transformação, particularmente em reconhecimento à existência de conflitos intraestatais que ameaçam a paz e segurança internacionais e regionais. A resolução da Assembleia Geral 65/283, intitulada “Fortalecendo o papel da mediação na resolução pacífica de disputas, prevenção e resolução de conflitos” (em inglês, *Strengthening the Role of Mediation in the Peaceful Settlement of Disputes, Conflict Prevention and Resolution*), adotada por consenso, reconheceu o aumento no uso da mediação, refletiu sobre os desafios enfrentados atualmente pela comunidade internacional em tais esforços e convocou os atores-chave a desenvolverem suas capacidades de mediação. A Assembleia Geral também solicitou que o secretário-geral, em consulta aos Estados-membros e outros atores relevantes, desenvolvesse orientações para uma mediação mais eficaz, que levassem em consideração, entre outros aspectos, as lições aprendidas com experiências passadas e em andamento.

Preparadas em resposta ao pedido da Assembleia Geral e em conformidade com a Carta das Nações Unidas, as Diretrizes buscam informar o desenho e a gestão de processos de mediação. O documento foi concebido como um recurso para mediadores, Estados e outros atores que apoiam esforços de mediação, mas é igualmente relevante para as partes em conflito, a sociedade civil e outros interessados. As Diretrizes enfatizam a necessidade de um bom entendimento de mediação, bem

como da apreciação de seu potencial e de seus limites como meio de prevenção, gestão e resolução de conflitos.

Sobre as Diretrizes

As Diretrizes têm por base a experiência da comunidade internacional. Sua elaboração contou com contribuições de Estados-membros, do sistema das Nações Unidas, de organizações regionais, sub-regionais e internacionais, de organizações não governamentais (ONGs), de grupos de mulheres, líderes religiosos, da comunidade acadêmica, bem como de mediadores e especialistas.

As Diretrizes não são uma reflexão aprofundada sobre mediação, tampouco buscam tratar de cada uma das necessidades ou abordagens específicas de diferentes mediadores, sejam estes Estados, organizações multilaterais, regionais ou sub-regionais, ONGs ou mediadores nacionais. Em vez disso, as Diretrizes visam tratar de diversos temas centrais, em particular a necessidade de uma abordagem mais profissional para mediação; a importância de coordenação, coerência e complementaridade em um campo que tem crescido rapidamente; e a necessidade de que esforços de mediação sejam mais inclusivos.

Para tanto, as Diretrizes identificam uma série de temas fundamentais em um esforço de mediação: preparação; consentimento; imparcialidade; inclusividade; apropriação nacional; direito internacional e marcos normativos; coerência, coordenação e complementaridade do esforço de mediação; e acordos de paz de qualidade. As Diretrizes explicam cada fundamento, delineiam possíveis desafios e dilemas enfrentados por mediadores e oferecem algumas orientações. Reconhecem, ainda, a complexidade do ambiente no qual trabalham os mediadores, que, em muitas instâncias, enfrentam problemas e dificuldades que podem não ser capazes de resolver. Cada situação deve ser abordada de modo distinto, e, em última instância, a vontade política das partes do conflito constitui o fator determinante de sucesso. Contudo, uma atenção cuidadosa a esses fundamentos pode aumentar as chances de sucesso no processo, minimizar o potencial de erro por parte do mediador e contribuir para gerar um ambiente mais propício à mediação.

A lógica da mediação

Com frequência, a mediação coexiste com a facilitação, os bons ofícios e esforços de diálogo. A mediação, todavia, possui lógica e abordagem próprias – das quais alguns elementos podem ser relevantes para outras abordagens de resolução pacífica de disputas.

A mediação é um processo por meio do qual uma terceira parte auxilia duas ou mais partes, com seu consentimento, a prevenir, gerir e resolver um conflito, ajudando-as a desenvolver acordos mutuamente aceitáveis. A premissa em que se baseia a mediação é de que, no ambiente correto, as partes do conflito podem melhorar suas relações e caminhar em direção à cooperação. Os resultados alcançados, por sua vez, podem ser limitados em escopo – por exemplo, lidar com uma questão específica a fim de conter ou gerir um conflito – ou podem abordar um amplo leque temático, em um acordo de paz abrangente.

A mediação constitui um engajamento voluntário, no qual o consentimento das partes é crucial para um processo viável e um resultado duradouro. O papel do mediador é influenciado pela natureza da relação com as partes: em geral, os mediadores dispõem de uma margem significativa para apresentar propostas procedimentais e gerenciar o processo, mas o escopo de propostas substantivas varia e pode mudar ao longo do tempo.

Diferentemente de uma série de engajamentos diplomáticos ad hoc, a mediação constitui um empreendimento flexível, porém estruturado. Ela tem início no contato do mediador com as partes do conflito e com outras partes interessadas para preparar o processo – o que pode incluir, em um caráter informal, “conversas sobre conversas” – e pode estender-se até a assinatura de acordos, ainda que a função de facilitar a implementação de um acordo possa ser mais bem desempenhada por outros.

Um processo de mediação eficaz responde à especificidade do conflito. Ele leva em consideração as causas e dinâmicas do conflito, as posições, os interesses e a coerência das partes, as necessidades da sociedade como um todo, bem como os ambientes regional e internacional.

A mediação é uma atividade especializada. Por meio de uma abordagem profissional, os mediadores e suas equipes oferecem uma zona de conforto para as partes do conflito e induzem confiança no processo e a crença de que uma resolução pacífica é possível. Um bom mediador promove uma troca ao ouvir e dialogar, engendra um espírito de colaboração por meio da solução de problemas e garante que as partes em negociação possuam conhecimento, informação e aptidão suficientes para negociar com confiança. Além disso, um bom mediador amplia o processo para incluir partes interessadas relevantes de diferentes segmentos da sociedade. O êxito dos mediadores em assistir na obtenção de acordos é maior quando todas as partes são bem informadas, pacientes, equilibradas em sua abordagem e discretas.

Uma mediação eficaz exige um ambiente externo de apoio; grande parte dos conflitos possui uma forte dimensão regional e internacional. As ações de outros Estados podem contribuir para reforçar uma solução mediada ou para desviar dela. Um mediador precisa resistir às pressões externas e evitar prazos irrealistas, ao mesmo tempo em que desenvolve o apoio de parceiros para o esforço de mediação. Em algumas circunstâncias, a capacidade do mediador de reunir incentivos ou desincentivos oferecidos por outros atores pode ser útil para encorajar o compromisso das partes com o processo de paz.

Por sua mera existência, um processo de mediação tem um impacto sobre o equilíbrio de poder e os cálculos políticos dentro dos diferentes grupos e entre eles. Como atores de apoio, os mediadores e a comunidade internacional precisam ser sensíveis tanto aos impactos positivos quanto àqueles potencialmente negativos de um processo de mediação. Assim, os mediadores precisam manter a opção de colocar seu envolvimento em espera ou mesmo de distanciar-se. Isso pode ser apropriado se considerarem que as partes estão participando dos diálogos de má-fé, se a solução que está emergindo das negociações está em dissonância com obrigações legais internacionais, ou se outros atores estão manipulando o processo e limitando o espaço de manobra do mediador. No entanto, esta é uma decisão política delicada, na qual é preciso ponderar os riscos de retirada do processo com a importância de manter as partes ao redor da mesa de negociação mesmo diante de um processo em retrocesso, ao mesmo tempo em que se busca explorar meios alternativos para a resolução pacífica de disputas.

A mediação não se aplica a todos os conflitos. Existem indicadores que sugerem a existência de potencial para uma mediação eficaz. Primeiramente – e mais importante –, as principais partes do conflito devem estar abertas à busca de uma solução negociada; segundo, um mediador deve ser aceito, confiável e apoiado; e, terceiro, deve haver consenso generalizado, nos níveis regional e internacional, quanto ao apoio ao processo. Quando um processo de mediação eficaz é prejudicado, podem ser necessários outros esforços para conter o conflito ou mitigar o sofrimento humano. De todo modo, deve haver um esforço constante voltado a manter o engajamento, de forma a identificar e aproveitar possíveis janelas de oportunidade para a mediação no futuro.

Fundamentos da Mediação

A seção abaixo delinea fundamentos-chave da mediação, que precisam ser levados em consideração para um processo eficaz.

Preparação

Esforços de mediação responsáveis e com credibilidade exigem uma boa preparação. Estar preparado significa combinar o conhecimento e a aptidão de um mediador com uma equipe coesa de especialistas, bem como o apoio político, financeiro e administrativo necessário da entidade mediadora.

Embora não predetermine o resultado, a preparação envolve o desenvolvimento de estratégias para diferentes fases (como pré-negociações, negociações e implementação), com base em análise abrangente do conflito e mapeamento das partes interessadas – o que inclui o exame de iniciativas passadas de mediação. Como o processo de mediação nunca é linear, e nem todos os elementos podem ser totalmente controlados, as estratégias precisam ser flexíveis para responder às mudanças de contexto.

A preparação permite que o mediador guie e monitore o processo de mediação, ajude a fortalecer (quando necessário) a capacidade de negociação das partes do conflito e de outras partes interessadas, auxilie na obtenção de acordos e galvanize apoio (inclusive, entre atores internacionais) para sua implementação. Um mediador com bom preparo e apoio é capaz de administrar expectativas, manter um sentido de urgência, ao mesmo tempo em que afasta soluções precipitadas e responde efetivamente às oportunidades e desafios do processo como um todo.

Orientações

A preparação é a primeira e mais importante responsabilidade de Estados ou organizações que buscam desempenhar um papel de mediação. Tais entidades devem estar prontas para:

- Investir recursos a fim de responder rapidamente e sustentar o apoio ao processo de mediação, inclusive um contínuo emprego de pessoas em engajamentos de médio e longo prazos.
- Selecionar um mediador competente, com experiência, habilidade, conhecimento e sensibilidade cultural para a situação específica do conflito. Ele deve ser considerado objetivo, imparcial e dotado de autoridade e integridade; e deve ser aceito pelas partes. É também preciso que a experiência e a seriedade do mediador sejam compatíveis com o contexto do conflito. Algumas disputas exigem um engajamento discreto, enquanto outras pedem iniciativas de mais alto nível.
- Fortalecer o mediador com uma equipe de especialistas – particularmente pessoas com experiência no desenho de processos de mediação, especialistas nacionais/regionais e consultores legais – e com apoio em logística, administração e segurança. Especialistas temáticos devem ser utilizados conforme a necessidade.
- Realizar uma análise de conflito e avaliações internas regulares sobre o processo, a fim de fazer ajustes nas estratégias de mediação quando necessário.
- Oferecer preparação, introdução e treinamento adequados para os mediadores e suas equipes. Todos os integrantes da equipe devem compreender a dimensão de gênero em suas respectivas áreas de especialização.
- Incluir um equilíbrio de homens e mulheres nas equipes de mediação. Isso também envia um sinal positivo às partes com relação à composição de suas próprias delegações.

Consentimento

A mediação é um processo voluntário, que exige o consentimento das partes do conflito para ser eficaz. Sem essa condição, é improvável que as partes negociem com boa-fé ou se comprometam com o processo de mediação.

Uma série de questões pode afetar o consentimento das partes do conflito com relação à mediação. A integridade do processo de mediação, sua segurança e confidencialidade constituem elementos importantes para cultivar o consentimento das partes, bem como a aceitabilidade do mediador e da entidade de mediação. No entanto, a dinâmica do conflito é um fator determinante, e o consentimento das partes à mediação pode ser moldado por um interesse em alcançar objetivos políticos por vias militares, por considerações políticas, ideológicas ou psicológicas, ou pelas ações de atores externos. Em algumas instâncias, as partes podem também rejeitar iniciativas de mediação por não compreendê-las e considerarem que constituem uma ameaça à soberania ou uma interferência em assuntos internos. Em um conflito que envolve múltiplos atores, algumas – mas não todas – partes do conflito podem concordar com a mediação, colocando o mediador na difícil situação do consentimento parcial para que comece um processo de mediação. Além disso, mesmo quando o consentimento é dado, nem sempre ele se transforma em compromisso pleno com o processo de mediação.

Por vezes, o consentimento pode ser gradualmente ampliado: primeiro, limitado à discussão de temas específicos e, posteriormente, estendido a um processo de mediação mais abrangente. O consentimento pode ser concedido de modo explícito ou mais informalmente (confidencialmente). Manifestações de tentativas de consentimento podem tornar-se mais explícitas à medida que a confiança no processo aumenta.

Uma vez concedido, o consentimento pode ser retirado em um momento posterior, especialmente quando existirem divergências dentro de um grupo ativo na negociação. Existe, ainda, a possibilidade de que grupos armados ou políticos se fragmentem, o que gera novas pressões sobre o processo de negociação. Alguns grupos fragmentados podem simplesmente abandonar a mediação e tentar descarrilar o processo.

Orientações

É preciso que os mediadores criem um entendimento comum junto às partes do conflito acerca do papel do mediador e das regras que constituirão a base da mediação. Esse entendimento pode ser afetado por mandatos formais para o possível esforço de mediação ou por arranjos informais junto às partes. Com base nisso, os mediadores precisam:

- Compreender de quem eles mais precisam do consentimento para que tenha início um processo de mediação viável. Se apenas algumas das partes do conflito tiverem concordado com a mediação, pode ser necessário que o mediador se engaje com as partes que consentiram com sua tarefa e, gradualmente, expanda sua base de aceitação. Esse julgamento sobre o “consentimento suficiente” deve ser baseado em uma análise das diferentes partes envolvidas e em uma avaliação sobre o possível impacto de um processo de mediação inicialmente limitado, bem como sobre o potencial de as partes excluídas inviabilizarem o processo.
- Cultivar o consentimento, de modo a criar o espaço para a mediação e um bom entendimento sobre ela. Contatos informais permitem que as partes testem o processo sem que tenham se comprometido com uma mediação a todo vapor; isso pode ajudar no tratamento de alguns medos e inseguranças.
- Engajar-se com atores ou organizações locais e comunitárias, incluindo grupos de mulheres, bem como atores externos com acesso às partes do conflito, de modo a encorajar o uso da mediação.
- Empregar medidas de fortalecimento da confiança em diferentes estágios do processo, a fim de nutrir a confiança entre as partes do conflito e entre o mediador e as partes, bem como a confiança no processo de mediação.
- Ser consistente, transparente e imparcial na gestão do processo de mediação e respeitar a confidencialidade.

- Realizar avaliações periódicas para verificar se o processo goza de consentimento o suficiente e estar preparado para a fluidez desse consentimento ao longo da mediação – trabalhando, nesses casos, para trazer as partes do conflito de volta ao processo e utilizando a influência de seus apoiadores ou de outras terceiras partes, quando apropriado.



Imparcialidade

A imparcialidade é a pedra angular da mediação – se um processo de mediação é percebido como tendencioso, isso pode inviabilizar um progresso significativo para a resolução do conflito. Um mediador deve ser capaz de conduzir um processo equilibrado, que trate todos os atores de forma justa, e não pode possuir qualquer interesse material no resultado. Isso também exige que ele seja capaz de dialogar com todos os atores relevantes para resolver o conflito.

Imparcialidade não é sinônimo de neutralidade, uma vez que o mediador – especialmente o mediador das Nações Unidas – tipicamente possui um mandato para defender alguns princípios e valores universais, e pode ser necessário que o mediador, de maneira explícita, faça com que tais princípios e valores sejam conhecidos pelas partes.

Orientações

Para tratar da imparcialidade, os mediadores devem:

- Garantir e buscar demonstrar que o processo de mediação e o tratamento das partes são justos e equilibrados, o que pode demandar uma estratégia de comunicação eficaz.
- Ser transparentes com as partes do conflito no que diz respeito às leis e normas que guiam seu envolvimento.
- Não aceitar condições de apoio oferecidas por atores externos que possam afetar a imparcialidade do processo.
- Evitar a associação do processo de mediação com medidas punitivas contra partes do conflito empreendidas por outros atores e minimizar a crítica do público às partes o máximo possível. Ao mesmo tempo, é preciso manter discussões privadas francas com as partes.
- Encaminhar o processo para outro mediador ou outra entidade de mediação, caso se sintam incapazes de manter uma abordagem equilibrada e imparcial.

Inclusividade

A inclusividade refere-se a quanto e como as visões e necessidades das partes do conflito e de outras partes interessadas estão representadas e integradas no processo e no resultado do esforço de mediação. Um processo inclusivo possui maiores chances de identificar e tratar das causas fundamentais do conflito e garantir que sejam contempladas as necessidades dos segmentos afetados da população. A inclusividade também aumenta a legitimidade e a apropriação nacional do acordo de paz e de sua implementação. Ademais, esse fundamento reduz a probabilidade de que atores excluídos minem o processo. Um processo inclusivo não implica a participação direta de todas as partes interessadas nas negociações formais, mas sim a facilitação da interação entre as partes do conflito e outras partes interessadas e a criação de mecanismos para incorporar todas as perspectivas no processo.

Não se pode assumir que as partes do conflito tenham legitimidade com, ou representem, o público em geral. Os esforços de mediação que apenas envolvem grupos armados podem sugerir que a violência é recompensada. Além de gerar ressentimento em outros segmentos da sociedade, isso pode encorajar outros a recorrerem às armas a fim de lograr um espaço na mesa de negociação. Os atores da sociedade civil podem desempenhar um papel central no aumento da legitimidade de um processo de paz e são aliados potenciais e extremamente importantes. Lideranças femininas e grupos de mulheres são geralmente eficazes no processo de paz nos níveis comunitários e, portanto, devem ser ligados mais estreitamente ao processo de mediação de alto nível. No entanto, o apoio da sociedade civil e de outras partes interessadas não pode ser considerado como dado, uma vez que muitos desses atores podem defender posições intransigentes e se opor à mediação.

Ao desenhar um processo inclusivo, os mediadores enfrentam uma série de desafios. Pode haver instâncias em cuja mediação nem todas as partes do conflito queiram se engajar ou tenham níveis suficientes de coerência para negociar, o que torna possível apenas um processo parcial. Mandados de prisão emitidos pelo Tribunal Penal Internacional, regimes de sanções e políticas antiterrorismo nacionais e internacionais também afetam a maneira com que algumas partes do conflito se engajam no processo de mediação. É preciso que os mediadores protejam o espaço para mediação e sua capaci-

dade de engajar todos os atores, garantindo, ao mesmo tempo, que o processo respeite as limitações legais relevantes.

Ao buscar ampliar o processo para outras partes interessadas, os mediadores podem também enfrentar restrições colocadas por partes do conflito que geralmente desejam determinar quem, como e quando diferentes atores são incorporados ao processo. Em algumas instâncias, pode ser necessário conduzir diálogos mais restritos junto às partes, de modo a avançar no processo mais rapidamente – por exemplo, na negociação de um cessar-fogo, em especial quando as partes se sentirem demasiado expostas politicamente ou se sua segurança estiver comprometida. Os mediadores precisam identificar o grau de receptividade das partes do conflito e convencê-las do valor de uma participação mais ampla. Também precisam encontrar um equilíbrio entre a transparência do processo e a proteção da confidencialidade dos diálogos.

Mediadores devem lidar com a potencial tensão entre inclusividade e eficiência. Os processos de mediação tornam-se mais complexos (e podem ser sobrecarregados) quando a base de consulta é expandida e/ou múltiplos fóruns são utilizados para incluir atores em níveis diferentes. Ademais, pode ser difícil envolver grupos de interesse que não sejam claramente definidos ou que careçam de uma liderança clara, como movimentos sociais e grupos de jovens. Esse tipo de questão torna essencial mapear as partes interessadas, bem como planejar e gerenciar o processo.

Orientações

Tomando por base um mapeamento abrangente de todas as partes do conflito e partes interessadas, os mediadores devem:

- Identificar o nível de inclusividade necessário para que a mediação tenha início e para que haja uma paz durável, que contemple as necessidades de todos os afetados pelo conflito.
- Comunicar-se com qualquer parte ou ator que seja necessário para tratar do conflito, com o conhecimento das demais partes negociadoras.
- Restringir os contatos com atores que tenham sido indiciados pelo Tribunal Penal Internacional ao que for necessário para o processo de mediação.
- Promover o entendimento entre as partes do conflito sobre o valor da participação mais ampla e minimizar precondições para participação no processo.
- Garantir consultas sistemáticas e estruturadas com grupos de mulheres no início do processo, de modo a permitir uma participação significativa, com esforços específicos voltados à inclusão desses grupos no processo de mediação.
- Encorajar as partes do conflito a incorporar mulheres em suas delegações.
- Identificar parceiros para ajudar a capacitar a sociedade civil e outras partes interessadas de relevância a se engajarem de forma mais eficaz.
- Desenvolver mecanismos para ampliar a participação no processo e para engajar e incluir, ao longo das diversas fases do processo de paz, diferentes perspectivas da sociedade civil e outras partes interessadas.
- Usar diferentes formas midiáticas, incluindo mídias sociais e pesquisas de opinião, com vistas a expandir a participação, informar e engajar o público e identificar possíveis pontos de contenção.

Apropriação Nacional

Apropriação nacional significa que as partes do conflito e a sociedade de modo geral estão comprometidas com o processo de mediação, com os acordos e com a implementação destes. Isso tem uma importância crucial, pois as comunidades que sofreram o maior impacto do conflito são a parte que deve tomar a decisão de parar de lutar, e a sociedade como um todo deve trabalhar com vistas a um futuro pacífico. Embora soluções não possam ser impostas, os mediadores podem ser úteis em gerar ideias para resolver temas do conflito.

No entanto, é desafiador para um mediador externo identificar por parte de quem é necessária a apropriação, e facilitar a apropriação do processo para além das pessoas que ocupam posições de poder. Cultivar e praticar a apropriação pode demandar o fortalecimento de capacidades de negociação de uma ou mais partes do conflito, bem como da sociedade civil e de outras partes interessadas, de forma a permitir sua participação efetiva no processo e a habilidade de engajamento em temas frequentemente complexos. O grau de inclusão de um processo influencia diretamente a profundidade da apropriação nacional.

A apropriação nacional exige uma adaptação dos processos de mediação às culturas e normas locais, sem deixar de considerar o direito internacional e os marcos normativos.

Orientações

Na promoção da apropriação nacional, os mediadores devem:

- Consultar de perto as partes do conflito sobre o desenho do processo de mediação.
- Informar a sociedade civil e outras partes interessadas sobre os desdobramentos do processo de paz (respeitando a confidencialidade, quando necessário) e criar oportunidades e apoio para que elas se engajem em matéria de procedimento e substância.
- Guiar as partes do conflito e auxiliá-las a gerar ideias para discussão, garantindo que elas possam reivindicar crédito pelos acordos alcançados.
- Identificar quais partes do conflito podem precisar de apoio para fortalecer sua capacidade de negociação e facilitar o acesso à assistência para capacitação.
- Encorajar e permitir que as partes do conflito informem e consultem a população em geral durante o processo de mediação.
- Conhecer as abordagens culturais específicas para negociação e comunicação, utilizando-as para o maior benefício do processo; e estabelecer ligações e fornecer apoio a negociadores de paz locais. Sempre que apropriado, basear-se em formas locais de gestão de conflito e resolução de disputas.
- Proteger o processo de mediação da indevida influência de outros atores externos, em especial no que diz respeito a prazos externos irrealistas ou agendas incompatíveis.
- Sensibilizar as partes do conflito com relação à necessidade de equilibrar a apropriação nacional com a importância de angariar apoio internacional para a implementação de um acordo.
- Desenhar uma estratégia de comunicação para administrar expectativas, em termos do que se deve esperar do processo, bem como da velocidade com que ele deve ocorrer.

Direito internacional e marcos normativos

A mediação ocorre dentro de quadros normativos e legais, que podem ter implicações distintas para diferentes mediadores. Os mediadores conduzem seu trabalho com base nos mandatos que recebem da entidade que os nomeou e dentro dos parâmetros definidos pelas regras e regulações da referida entidade. Portanto, os mediadores das Nações Unidas trabalham dentro do escopo da Carta das Nações Unidas, bem como de resoluções relevantes adotadas pelo Conselho de Segurança e pela Assembleia Geral e de regras e regulações da Organização.

Os mediadores também conduzem seu trabalho dentro do quadro constituído pelas regras do direito internacional que governam a situação do conflito – notadamente as convenções globais e regionais, o direito internacional humanitário, os direitos humanos, o direito dos refugiados e o direito penal internacional (inclusive, quando pertinente, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional). Além de obrigações legais vinculantes, as expectativas normativas influenciam o processo de mediação, por exemplo, no que diz respeito à justiça, verdade e reconciliação, à inclusão da sociedade civil e ao empoderamento e participação das mulheres no processo.

A consistência com o direito e as normas internacionais contribui para reforçar a legitimidade de um processo e a durabilidade de um acordo de paz. Também ajuda a angariar apoio internacional para a implementação do acordo. No entanto, equilibrar as demandas das partes do conflito com os quadros normativos e legais pode ser um processo complexo. Com frequência, os mediadores têm que lidar com a urgência de colocar fim à violência em contextos em que também existe uma clara necessidade de tratar de violações de direitos humanos e outros crimes internacionais. A lei aplicável pode não ser a mesma para todas as partes do conflito; e o entendimento que as partes possuem sobre a lei também pode variar. Além disso, embora haja um crescente consenso internacional sobre algumas normas, nem todas as normas são igualmente aplicadas em diferentes contextos nacionais, e pode haver diferentes interpretações dentro de determinada sociedade.

Orientações

Além de serem familiarizados com o direito internacional e os marcos normativos aplicáveis, os mediadores também devem:

- Ser claros e comunicar seus mandatos e os parâmetros legais aplicáveis ao seu trabalho.
- Garantir que as partes compreendam as demandas e os limites das convenções e leis internacionais aplicáveis.
- Garantir que as comunicações com as partes do conflito e outras partes interessadas sobre questões legais e expectativas normativas sejam consistentes – o que é particularmente importante em mediações sob coliderança ou conjuntas.
- Esclarecer que os mediadores não podem endossar acordos de paz que prevejam anistias para genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra ou graves violações de direitos humanos, incluindo violência sexual e baseada em gênero. Anistias por outros crimes e ofensas políticas, tais como traição ou rebelião, podem ser consideradas – e são frequentemente encorajadas – em situações de conflito armado não internacional.
- Explorar junto às partes do conflito e outras partes interessadas o momento e a sequência mais apropriados às abordagens judiciais e não judiciais para tratar de crimes cometidos durante o conflito.
- Equilibrar a necessidade de aderir às normas internacionais sem desempenhar, nesse esforço, um papel deliberado de lobby; facilitar o acesso de parceiros e atores da sociedade civil ao engajamento direto com as partes do conflito e outras partes interessadas no que diz respeito às normas aplicáveis.



Coerência, coordenação e complementaridade do esforço de mediação

O crescente número e variedade de atores envolvidos com mediação faz da coerência, coordenação e complementaridade algo essencial aos esforços de mediação, mas também um desafio. A coerência diz respeito a abordagens acordadas e/ou coordenadas; enquanto a complementaridade se refere à necessidade de uma divisão do trabalho clara, baseada nas vantagens comparativas entre atores de mediação operando em diferentes níveis.

As ações da comunidade internacional – incluindo as Nações Unidas e organizações regionais, sub-regionais e internacionais –, bem como de Estados, ONGs, atores nacionais e locais, têm um impacto sobre a mediação, mesmo que o engajamento de cada um desses atores em processos específicos varie. Essa diversidade pode ser uma vantagem, uma vez que cada ator pode oferecer contribuições únicas em diferentes estágios da mediação. Mas a multiplicidade também implica o risco de haver atores trabalhando com propósitos conflitantes e competindo entre si. A variedade de órgãos de tomada de decisão, culturas políticas, marcos legais e normativos, níveis de recursos e regras e procedimentos financeiros e administrativos torna difícil praticar a coerência, a coordenação e a complementaridade.

Iniciativas de mediação conjunta ou coliderada têm sido utilizadas como uma forma de promover a coordenação entre organizações regionais e internacionais. Embora tenham servido a propósitos políticos importantes, os resultados têm sido heterogêneos. Geralmente, é preferível haver um mediador principal, nomeado por uma única entidade, em parceria e coordenação estratégicas com outras entidades de mediação. A liderança deve ser estabelecida caso a caso.

Um apoio coerente ao esforço de mediação por parte de atores internacionais e comunicação consistente com as partes do conflito constituem outros aspectos críticos na criação de um ambiente favorável para a mediação. Estados interessados, por exemplo, podem não estar diretamente envolvidos na mediação e, ainda assim, ter impacto sobre o processo. Grupos de amigos e grupos interna-

cionais de contato, quando alinhados com as metas do esforço de mediação, são geralmente úteis.

Orientações

Organizações envolvidas na mediação, Estados e outros atores devem considerar as seguintes orientações para promoverem maior coerência, coordenação e complementaridade em seu apoio e engajamento nos esforços de mediação:

- Os processos de mediação devem ter um mediador principal, preferencialmente nomeado por uma única entidade. As iniciativas de mediação com duas ou mais entidades devem ser baseadas em um mandato coerente de entidades relevantes, com um único mediador principal. Isso contribui para uma maior clareza, minimiza a procura das partes do conflito por foro mais favorável e facilita a coordenação e o desenvolvimento de um processo de mediação coerente.
- A decisão sobre a liderança do processo deve ser tomada por meio de consultas entre as entidades relevantes, levando em consideração o contexto do conflito e com base em vantagem comparativa. A proximidade com as partes não deve ser nem dispensada, nem assumida a priori como uma vantagem automática. A aceitação de um órgão de mediação e de seu mediador pelas partes do conflito e a potencial eficácia da mediação devem ser fortemente consideradas.
- Capacidade e aptidão organizacionais e recursos disponíveis devem ser considerados na decisão sobre a divisão do trabalho no ambiente de mediação.
- Atores de mediação devem trabalhar conjuntamente para decidir sobre o grau de transparência e estabelecer mecanismos de coordenação para compartilhar informações. Devem cooperar com base em uma estratégia de mediação comum, garantir comunicação consistente com as partes e evitar a duplicação ou sobrecarga das partes com múltiplos processos concorrentes.

- Os atores internacionais devem considerar o estabelecimento de mecanismos de coordenação – tais como grupos de amigos ou grupos internacionais de contato –, de modo a oferecer apoio político consistente e em matéria de recursos para o esforço de mediação. Ademais, devem reconhecer o risco de que, em algumas circunstâncias, esses grupos repliquem a dinâmica do conflito, o que não ajudaria no processo.



Acordos de paz de qualidade

Diferentes tipos de acordos são alcançados ao longo de um processo de mediação, de acordos mais limitados em escopo – como um cessar-fogo ou um acordo procedimental sobre a natureza dos diálogos – a acordos de paz mais abrangentes. Além disso, a mediação pode ser necessária no estágio de implementação, embora isso ocorra em geral com outro conjunto de atores, de modo a evitar a reabertura das negociações do acordo.

Os acordos de paz devem colocar fim à violência e oferecer uma plataforma para alcançar paz, justiça, segurança e reconciliação duráveis. Os acordos devem tanto tratar dos erros do passado como criar uma visão comum para o futuro do país, levando em consideração as diferentes implicações para todos os segmentos da sociedade. Devem ainda respeitar o direito internacional humanitário, os direitos humanos e o direito dos refugiados.

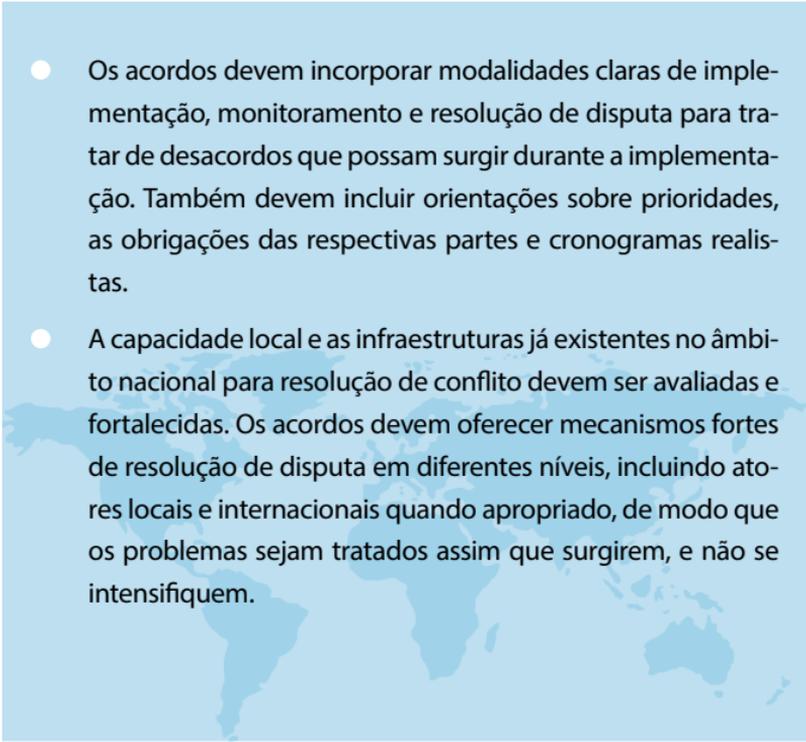
Tanto as características do processo como o conteúdo do acordo determinam a viabilidade de um acordo de paz. Sua durabilidade é geralmente baseada no grau de compromisso político das partes do conflito, na adesão da população, na forma com que o acordo trata das causas fundamentais do conflito e na sua capacidade de resistir aos desgastes da implementação – em particular no que toca à adequação dos processos para tratar de possíveis desacordos que possam surgir na implementação.

Com frequência, a implementação de acordos de paz é altamente dependente de apoio externo. O envolvimento, desde o início do processo, de atores de apoio na implementação, bem como de doadores, pode encorajar a aquiescência em relação a concessões que, por vezes, são difíceis. Embora o apoio externo seja crítico para garantir que as partes do conflito sejam capazes de implementar o acordo, uma dependência excessiva pode minar a apropriação nacional.

Orientações

Para alcançar um acordo de paz de qualidade, é preciso que, durante as negociações e a implementação, atente-se para o processo, a substância e a institucionalização de mecanismos que garantam a resolução do conflito sem violência e previnam contra o ressurgimento do conflito violento. Mediadores, partes do conflito, partes interessadas e atores de apoio devem considerar os seguintes critérios:

- O acordo deve buscar resolver as principais questões e insatisfações que levaram ao conflito, seja mediante o tratamento direto das causas fundamentais do conflito no acordo, ou por meio do estabelecimento de novos mecanismos e/ou instituições que tratem desses pontos de forma democrática ao longo do tempo.
- Quando uma resolução abrangente parecer inalcançável, o mediador deve estabelecer, junto às partes do conflito e por meio de amplas consultas, o conjunto mínimo de necessidades que precisam ser atendidas, de modo a dar início a uma abordagem pacífica e, então, tratar dos demais aspectos do conflito.
- Quando o acordo não puder ser alcançado em outros temas sensíveis, o mediador deve auxiliar as partes do conflito e outras partes interessadas a incorporar ao acordo opções ou mecanismos para que esses temas sejam abordados em um momento posterior.
- Os acordos devem ser o mais precisos possível, a fim de limitar os pontos de contenção que teriam que ser negociados no estágio de implementação.
- A dimensão de gênero de todos os temas deve ser claramente articulada, uma vez que acordos neutros em matéria de gênero se mostraram prejudiciais ao bem-estar, à segurança e às necessidades das mulheres.

- 
- Os acordos devem incorporar modalidades claras de implementação, monitoramento e resolução de disputa para tratar de desacordos que possam surgir durante a implementação. Também devem incluir orientações sobre prioridades, as obrigações das respectivas partes e cronogramas realistas.
 - A capacidade local e as infraestruturas já existentes no âmbito nacional para resolução de conflito devem ser avaliadas e fortalecidas. Os acordos devem oferecer mecanismos fortes de resolução de disputa em diferentes níveis, incluindo atores locais e internacionais quando apropriado, de modo que os problemas sejam tratados assim que surgirem, e não se intensifiquem.

Conclusões

As Diretrizes identificam alguns fundamentos-chave para uma mediação eficaz e oferecem algumas sugestões sobre como esses aspectos podem ser aplicados na prática. O documento mostra a importância de os mediadores terem expertise e apoio profissional, e reconhece a necessidade de uma avaliação cuidadosa e regular, de um planejamento apropriado e de um monitoramento periódico, de modo a aumentar as chances de sucesso e minimizar os erros do mediador. A importância de um ambiente externo de apoio para o processo de mediação é destacada, com ênfase na necessidade de cooperação entre as entidades envolvidas na mediação. Embora todos esses fatores sejam importantes, o sucesso ou fracasso do processo de mediação, em última instância, depende da aceitação das partes do conflito em relação à mediação, bem como de seu comprometimento com a obtenção de um acordo. Se as partes estiverem genuinamente dispostas a investir em uma solução negociada, os mediadores podem desempenhar um papel inestimável.